



Agence canadienne
d'évaluation environnementale

Canadian Environmental
Assessment Agency

EXAMEN DE LA LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Étude de fond

**PROGRAMME DE SURVEILLANCE PERMANENTE DE LA LOI CANADIENNE
SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE**

Canada



**Programme de surveillance permanente
de la
Loi canadienne sur l'évaluation environnementale

- Rapport final -**

Préparé pour :

le Comité de surveillance permanente
Agence canadienne d'évaluation environnementale
200, boulevard Sacré-Cœur
14^e étage, immeuble Fontaine
Hull (Québec)
K1A 0H3

par :

Hagler Bailly
144, rue Front ouest, bureau 500
Toronto (Ontario)
M5J 2L7

Numéro de référence HBIX : 672

Août 1999



Sommaire

L'évaluation environnementale (ÉE) est un puissant outil décisionnel servant l'objectif du développement durable. Pourtant, si la loi, les règlements et les pratiques opérationnelles n'ont pas toute l'efficacité et l'efficience qu'elles devraient avoir, l'ÉE pourrait mettre en danger le développement durable.

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (la Loi), qui a reçu la sanction royale le 19 janvier 1995, est le cadre législatif fédéral de l'évaluation environnementale. L'un des objectifs de la Loi est « d'inciter ces autorités à favoriser un développement durable propice à la salubrité de l'environnement et à la santé de l'économie ». Puisqu'il s'agit d'une loi relativement récente, on déploie des efforts considérables pour en garantir l'efficacité et l'efficience.

Le Programme de surveillance permanente (PSP), par sa conception, doit faciliter l'amélioration constante de la Loi. Le PSP est un outil d'amélioration continue en ce qu'il permet de faire ressortir les points de la Loi, des règlements et des pratiques issues de leurs politiques opérationnelles qui fonctionnent bien, ainsi que ceux où des réformes seraient avantageuses. L'objet global est de veiller à ce que la Loi, dans son application, fonctionne avec efficacité et efficience, offrant ainsi un maximum d'avantages sans imposer de coûts excessifs.

Le PSP permet d'y parvenir par la surveillance des avantages sociétaux issus de la Loi, ainsi que des coûts et avantages de la Loi pour l'industrie. D'après ces renseignements, on peut dégager les améliorations à apporter à la Loi, aux règlements et aux énoncés de politique opérationnelle.

Le PSP repose sur des études de cas détaillées et sur la vérification et l'analyse d'expériences réelles dans le cadre de la Loi. La vérification et l'analyse de ces expériences permet de garantir que l'on peut les utiliser avec confiance dans les décisions de politique et l'établissement des orientations de réforme. Par ces expériences et analyses vérifiées, le PSP offre une description complète des répercussions de la Loi sur les plans suivants :

- relations de cause à effet entre la Loi et les coûts et avantages observés;
- importance effet (matérialité) des coûts et des avantages;
- éléments particuliers de la Loi, des règlements et des pratiques opérationnelles qui donnent lieu aux coûts et aux avantages.

Nous consignons au présent rapport la première application de la méthode du PSP. Le test d'impact économique (TIE) et le protocole de comptabilisation analytique des impacts économiques (PCAIC) ont été les principaux outils utilisés pour vérifier les répercussions de la Loi sur l'industrie. Nous avons eu recours à l'analyse prospective des avantages (APA) pour surveiller et évaluer les avantages de la Loi. Cette analyse allie l'information provenant des études de cas et de la documentation actuelle sur les avantages environnementaux de façon à élaborer un scénario plausible des avantages. Dans ce scénario, on dégage l'ampleur probable des

avantages potentiels et on peut ainsi savoir si, en toute vraisemblance, les avantages d'une ÉE sont (i) beaucoup plus faibles que les coûts, (ii) comparables aux coûts ou (iii) beaucoup plus importants que les coûts.

Nombre des projets examinés dans le cadre du PSP ont démarré à l'époque où la Loi a été adoptée. Par conséquent, on pourrait s'attendre à des inefficacités importantes car les divers intervenants apprennent leurs rôles et attributions tout en appliquant pour la première fois les dispositions de la Loi.

Il est étonnant que nous n'ayons dégagé que peu de cas (15 %) où les promoteurs ont engagé des coûts importants sans en retirer des avantages proportionnels de par l'application de la Loi. *En fait, les intervenants, presque sans exception, avaient la ferme conviction que la Loi offrait une gamme d'avantages proportionnels à ses coûts, soit par sa propre action en tant que moteur primaire de la réglementation ÉE ou de concert avec les exigences provinciales.*

Le lecteur gardera également à l'esprit que les études de cas présentées ici sont un cliché du rendement de la Loi au cours des cinq dernières années. Certains des points soulevés ont déjà fait l'objet de mesures de suivi de la part de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence) et nous soulignons ces interventions.

Sommaire des avantages sociétaux

Le PSP dégageait trois catégories d'*avantages sociétaux* liés à la Loi, à savoir : avantages au niveau du processus, des études et des résultats. Chacun participe à la réalisation des objectifs de développement durable.

Les *avantages au niveau du processus* se concrétisent lorsque la Loi offre un cadre efficace permettant d'intégrer les facteurs environnementaux dans la planification des projets. D'après les résultats de l'étude du PSP, les intervenants interviewés estimaient que la Loi jouait un rôle de premier plan dans la concrétisation des avantages de processus, car :

- le *Règlement sur la liste d'exclusion* offrait aux promoteurs plus de certitude, réduisant le nombre d'ÉE inutiles;
 - l'*application rapide de l'ÉE* permettait de tenir compte des solutions possibles avant que soient prises des décisions irrévocables;
 - l'*association de projets* dans le cadre de la même ÉE permettait de réduire les coûts d'étude des promoteurs et les coûts d'examen et d'approbation des autorités responsables (AR);
 - l'*harmonisation* réduisait les exigences de rapport et offrait une tribune unique d'examen, réduisant ainsi les coûts des AR;
 - les *retards de démarrage des projets* étaient réduits, grâce à la participation des AR pendant la détermination de la portée du projet et la préparation de l'ÉE (*délégation des responsabilités*);
 - les *registres publics* garantissaient la participation de la population.
-

Les *avantages au niveau de l'étude* et dus à la Loi ont permis d'améliorer la qualité de l'évaluation et (ou) de réduire les coûts afférents. Pour la plupart, les intervenants interviewés dans le cadre du PSP estimaient que les lignes directrices et énoncés de politiques opérationnelles de la Loi permettaient de garantir la qualité des ÉE pour les trois paliers d'évaluation. ***En fait, nombre de répondants ont mentionné que la Loi avait établi les normes d'après lesquelles certains mécanismes provinciaux ont été élaborés.*** Le PSP a permis de dégager certaines exigences clés pour concrétiser les avantages dont il est question dans les études de cas préparées :

- la *détermination de la portée* a permis de cibler l'ÉE et d'établir les points de référence communs pour l'Autorité responsable (AR) et le promoteur;
- le critère d'*importance* a permis d'établir la portée de l'ÉE et de concentrer les mesures d'atténuation sur les effets importants;
- le recours aux *ÉE menées antérieurement* a permis aux promoteurs de réduire leurs coûts d'évaluation.

Les *avantages au niveau des résultats* sont les répercussions environnementales évitées dans l'évaluation ou atténuées au cours de la mise en œuvre du projet. D'après les résultats de l'étude du PSP, la Loi peut être l'une des causes premières de ces avantages lorsque c'est la seule exigence réglementaire concernant l'ÉE. Les activités de suivi sont particulièrement importantes pour concrétiser les avantages au niveau des résultats. Puisqu'il n'existe pas de mécanisme d'exécution du suivi au niveau provincial, cette partie de la Loi est actuellement le seul moyen de garantir l'observation des conditions d'approbation de l'ÉE qui sont extérieures au mécanisme de permis. Dans 50 p. 100 des études de cas analysées, on a dégagé des avantages au niveau des résultats. Les exigences et conditions réglementaires multiples des ÉE et leur chevauchement, en ce qui a trait aux études des commissions d'examen conjoint, a empêché la Loi de jouer le moindre rôle *supplémentaire* dans les autres études de cas préparées par le PSP. Parmi les exigences de la Loi débouchant sur des avantages au niveau des résultats, il faut mentionner :

- la prise en compte des *solutions de rechange* permettant aux promoteurs d'éviter les répercussions et réduisant ainsi les coûts du projet;
- *des mesures d'atténuation*, réduisant ou éliminant les effets néfastes des projets et favorisant donc la durabilité;
- le *suivi*, garantissant la mise en œuvre des mesures d'atténuation et les rapports au public;
- le *paragraphe 16(1)a* a favorisé la préparation de plans d'intervention d'urgence pendant les activités liées au projet.

L'*analyse prospective des avantages* a permis de prouver que les avantages au niveau des résultats étaient généralement proportionnels aux coûts d'exécution de l'évaluation environnementale. Cette conclusion a été appuyée au cours de l'élaboration d'un certain nombre de scénarios d'avantages.

Sommaire des coûts

Les répercussions de la Loi sur les entreprises étaient l'une des grandes préoccupations et l'un des points sur lesquels s'est penché le PSP. À cette fin, on a dégagé trois types de coûts ÉE : coûts d'évaluation, coûts de démarrage du projet et coûts de mise en œuvre de ce dernier. Afin de comprendre de quelle façon la Loi fonctionne au sein des divers moteurs de réglementation, on a comparé le total des coûts d'évaluation aux coûts supplémentaires dus uniquement à la Loi. D'après les résultats, voici ce qui est ressorti :

- (i) *Les coûts d'évaluation des promoteurs n'étaient pas importants, mais ils variaient en fonction du risque et du type de projet.*
Le rôle et, par conséquent les coûts de l'évaluation changent selon les divers types de projets. Les ÉE occupent une part beaucoup plus importante dans les projets supposant la gestion des ressources naturelles. Ainsi, l'examen préalable représentait en moyenne 2,9 p. 100 des coûts d'immobilisation. Les coûts relatifs ont augmenté jusqu'à 7,6 p. 100 et 13,4 p. 100 des coûts d'immobilisation des projets visant la gestion des ressources naturelles. Aucun des promoteurs interviewés dans l'une ou l'autre des 20 études de cas n'estimait déraisonnables les coûts d'évaluation. Les études approfondies et les ÉE menées par une commission totalisaient en moyenne 3,1 p. 100 et 1,5 p. 100 respectivement. Aucun des promoteurs interviewés n'estimait que les coûts d'évaluation avaient des répercussions commerciales importantes.
- (ii) *La Loi était l'une des principales causes d'examen des coûts d'évaluation dans la plupart des examens préalables et dans certaines études approfondies.*
La Loi est un facteur principal des coûts et des exigences d'évaluation dans 7 des 10 examens préalables et 2 des 6 études approfondies. Lorsqu'on se tourne vers les études approfondies et les commissions, l'évaluation dépend d'un contexte de plus en plus plurijuridictionnel. Voilà pourquoi, dans le cadre du PSP, on a constaté qu'une moindre proportion des coûts était attribuable à la Loi. Les coûts dégagés au niveau des examens préalables et des études approfondies n'avaient pas, selon les promoteurs, de répercussions commerciales importantes.
- (iii) *La Loi a entraîné une hausse des coûts marginaux entre 0,6 p. 100 et 37,1 p. 100.*
D'après les résultats du PSP, dans les cas où la Loi agissait de concert avec d'autres incitatifs réglementaires des ÉE, le coût marginal augmentait entre 0,6 p. 100 et 37,1 p. 100 des coûts d'évaluation. Ces coûts tendaient à rendre compte de la valeur ajoutée de la Loi à l'évaluation, au-delà des exigences provinciales (c.-à-d. la prise en compte des effets cumulatifs, des consultations publiques, des plans d'intervention d'urgence et des solutions de rechange). Ils ne représentaient pas d'inefficacités, par exemple exigences de rapports supplémentaires imposées par la Loi.
- (iv) *Les coûts de démarrage des projets pour les promoteurs avaient potentiellement leur effet le plus important sur le plan de la compétitivité.*
On a constaté des coûts de démarrage des projets dans les cas où certains aspects de la Loi étaient mal gérés au cours du processus d'évaluation. Dans le PSP, ces coûts étaient

perçus comme l'effet commercial potentiellement important résultant du processus d'évaluation. En cas de retards d'approbation, les promoteurs risquent :

- de ne pas respecter les échéanciers de remboursement des prêts en raison de retards de production (la plupart des grands projets sont financés au moyen de prêts importants consentis par des établissements de crédit);
- d'encourir des pertes au niveau des temps de production et, par voie de conséquence, de perdre des bénéfices;
- de rater les sommets des prix commerciaux pour les ressources à extraire et, par conséquent, de perdre des bénéfices;
- des garanties aux consultants pour assurer leur disponibilité permanente;
- des garanties aux entrepreneurs pour qu'ils soient prêts à démarrer le projet sur l'emplacement;
- des paiements aux entrepreneurs pour l'enlèvement du matériel lorsque les créneaux saisonniers de construction ont été ratés par suite de retards;
- une augmentation des risques et du passif dans le cas des emplacements miniers inactifs, mais non encore désaffectés;
- dans le cas du secteur public, les retards ont obligé à reporter la mise en œuvre du projet sur un autre exercice où le budget provincial était plus serré.

Dans au moins une étude de cas à chaque palier d'évaluation, on a dégagé des exemples où les promoteurs ont assumé des coûts appréciables par suite de faiblesses au niveau des décisions relatives à la portée et (ou) d'un manque de participation des autorités responsables pendant la préparation du rapport d'ÉE. Pour ces études de cas, la sanction récente de la Loi et l'incertitude des AR concernant sa mise en œuvre étaient un des facteurs de coûts importants. Les promoteurs et les AR interviewés ont déclaré s'attendre que ces coûts disparaissent à mesure que les diverses parties intéressées tirent profit des leçons apprises et que l'Agence continue à élaborer des lignes directrices ou énoncés de politiques opérationnelles clarifiant les incertitudes.

- (v) *Les coûts de mise en œuvre du projet rendaient compte du rôle de la Loi au niveau de l'atténuation et du suivi et, par conséquent, son apport à la durabilité.*

Compte tenu du cadre réglementaire complexe qui existe pour les projets d'envergure étudiés en commission, le rôle de la Loi disparaît virtuellement en tant que moteur des coûts pendant la mise en œuvre. Les mesures d'atténuation obligatoires dégagées au niveau de l'examen préalable et de l'étude approfondie de l'évaluation tendent à être celles qui ne sont pas dues à la Loi sur les pêches. Ces coûts rendent compte de la valeur ajoutée par la Loi à la durabilité puisqu'ils représentent les effets négatifs liés aux travaux d'aménagement qui échappent à la réglementation en place. Les coûts de suivi comprennent ceux des études supplémentaires, de la surveillance environnementale et de l'observation nécessaires pour garantir l'efficacité des mesures d'atténuation et (ou) le dépistage des effets imprévus pendant la mise en œuvre du projet.

Recommandations

En bref, après avoir examiné 20 études de cas, nous avons au PSP dégagé 37 recommandations visant ce qui suit :

- projets de réforme aux politiques (améliorations à la réglementation, aux lignes directrices et aux énoncés de politiques opérationnelles de la Loi);
- meilleure gestion de la mise en application de la Loi;
- questions nécessitant une recherche plus poussée.

Propositions de réforme des politiques

Le gros des recommandations portait soit sur la révision du Guide des autorités responsables ou sur l'élaboration de lignes directrices sectorielles visant à aider les ministères fonctionnels à mettre en œuvre les ÉE. D'autres réformes de la politique visaient la préparation d'une liste d'exclusion, d'énoncés de politiques opérationnelles et l'amélioration des accords d'harmonisation. Nous les résumons ci-après :

(i) *Réviser le Guide des autorités responsables* : Le Guide est, d'après les promoteurs et les AR, un outil important pour préparer et gérer les ÉE déclenchées par la Loi. Nous proposons des améliorations au Guide, dont des révisions portant sur ce qui suit :

- Clarifier le concept d'*auto-évaluation* aux trois paliers où elle a lieu. De plus, l'*auto-évaluation* doit être liée à la délégation des responsabilités des AR pendant la préparation des ÉE et aux répercussions des responsabilités surajoutées prises pendant le suivi.
 - Exiger que des personnes *possédant des compétences en évaluation* participent aux décisions quant à la portée et aux autres aspects de la préparation et de l'examen des ÉE.
 - Fournir davantage d'information sur les *déclencheurs habilitants*, notamment : la gamme des déclencheurs, les types de projets habituellement touchés par ces permis, les critères retenus par les AR pour décider d'appliquer ou non les responsabilités subséquentes de rapports plus poussés imposées par la Loi.
 - Clarifier les critères de *renvoi hiérarchique* et les besoins d'information servant aux décisions liées à la tenue d'examens par une commission.
 - Créer une *phase préliminaire à la détermination de la portée* où l'AR et (ou) l'Agence informe le promoteur sur les premières étapes de la conceptualisation des projets et les répercussions sur les décisions d'établissement de la portée des ÉE (c.-à-d. la probabilité de déclencheurs habilitants).
 - Exiger que l'AR ou le ministre de l'Environnement établisse officiellement par écrit, lors de la détermination de la portée, les *limites de la politique concernant le projet* pour guider la préparation de l'ÉE et fixer les limites de l'examen.
 - Exiger des AR un énoncé public écrit non ambigu, lors de la détermination de la portée, et portant sur les raisons pour lesquelles ils *lient ou non* les projets dans un même examen.
 - Promouvoir une *délégation proactive des responsabilités des AR* en ce qui a trait à a) la prestation d'aide permanente aux promoteurs pendant la détermination de la portée et la
-

préparation de l'ÉE; b) la coordination de l'intrant des autres autorités fédérales et provinciales pendant cette période; c) l'établissement d'échéanciers raisonnables pour chaque étape de l'examen; d) la coordination de la rétroaction aux promoteurs pendant l'examen et l'approbation.

- Offrir plus de renseignements et d'orientation sur les besoins d'information issus de l'article 16 de la Loi et les rapports entre ceux établis dans l'évaluation. Autrement dit, à quel moment le promoteur doit-il recueillir de l'information sur les effets biophysiques et sur autres effets environnementaux connexes (tels que les conditions socio-économiques, la santé humaine etc.) ? De quelle manière cette information est-elle liée à la détermination de l'importance des effets? Quels sont les liens à établir pendant l'évaluation entre les effets, les mesures d'atténuation et les mesures de suivi envisagées? Le Guide devrait également faire la distinction entre les exigences de rapport des examens préalables selon qu'ils sont modestes ou d'envergure et contenir des critères décisionnels pour trancher cet aspect.
- Lier le *suivi* aux concepts de vérification et d'amélioration constante et de rapport au public.

(ii) *Élaborer des lignes directrices sectorielles* : L'Agence doit préparer des lignes directrices sectorielles en consultation avec les ministères hiérarchiques afin de mieux prévoir leurs besoins en matière d'ÉE. Ces lignes directrices doivent porter sur *toutes* les questions recommandées à l'égard du *Guide des autorités responsables* et porter particulièrement attention à ce qui suit :

- Régler les *questions de permis* qui ont trait à diverses catégories de projets; établir des renvois à la réglementation sur la liste d'inclusion préparée par les AR à l'égard de projets où l'on évoque constamment des déclencheurs de permis, de même que les critères utilisés par les AR pour fixer les conditions auxquelles d'autres projets pourraient faire appel à des déclencheurs de permis.
- S'occuper des *responsabilités surajoutées* aux trois paliers d'évaluation, cibler les rôles et responsabilités du point de vue du gestionnaire de projet.
- Donner des exemples d'*effets cumulatifs* aux trois paliers d'évaluation pour diverses classes de projets dans chaque secteur.
- Mousser les avantages de la vérification, aux fins de l'amélioration constante et de la liaison aux ÉE de classe.
- Dégager les types d'activités que les promoteurs peuvent entreprendre en préparant les ÉE de projets de désaffectation.

(iii) *Réviser les listes d'exclusion*: Les projets exécutés pour prévenir les dommages à la propriété ou à l'environnement ou pour répondre aux objectifs de santé et de sécurité publiques doivent être revus aux fins du *Règlement sur la liste d'exclusion*. Les projets dégagés doivent satisfaire à un certain nombre de critères objectifs : (i) ils sont exécutés en réponse à la réglementation en place, notamment les RZA, (ii) sont à l'origine de dommages environnementaux négligeables et (iii) sont exécutés de routine. Les projets répondant à ces critères peuvent être inscrits au *Règlement sur la liste d'exclusion*. Les

AR peuvent ensuite s'efforcer de dégager des outils plus appropriés de gestion environnementale pour faire face aux répercussions de ces activités.

- (iv) *Élaborer des énoncés de politique opérationnelle* : L'Agence doit préparer un énoncé de politique opérationnelle dégageant les critères et (ou) les catégories de projets constituant des urgences selon la définition de la Loi.
- (v) *Gérer les accords d'harmonisation* : L'Agence et l'organisme provincial responsable des ÉE en C.-B. devraient faire en sorte que chaque processus puisse se poursuivre distinctement à la période des recommandations.

Meilleure gestion de la mise en œuvre de la Loi

Un autre ensemble de recommandations vise à améliorer la gestion de la Loi afin qu'une gamme plus vaste d'avantages se concrétise dans le cadre du mécanisme des ÉE. Dans le PSP, nous avons dégagé la nécessité d'offrir de la formation et d'autres activités de publicité afin que les chargés de projet des AR comprennent mieux la Loi. Les recommandations de gestion portaient également sur le raffermissement du rôle de l'Agence et les défis de fonctionnement des commissions d'examen conjoint.

- (i) *Stratégie de promotion/communication* : L'Agence doit raffermir sa stratégie de communication afin de promouvoir la Loi et toute nouvelle réglementation, ligne directrice ou formulation de politique opérationnelle.
 - (ii) *Préparation de cours de formation* : L'un des éléments essentiels dégagés dans le cadre du PSP est de favoriser une meilleure connaissance de la Loi et de ses exigences. Les recommandations formulées touchaient particulièrement la préparation de programmes de formation répondant aux caractéristiques suivantes :
 - Être ciblés sur les chargés de projet des AR;
 - améliorer la capacité des présidents de commission d'écarter les questions de politique des examens de projet;
 - étudier le concept d'auto-évaluation et ses liens avec la délégation des responsabilités des AR et des responsabilités surajoutées prises par le AR pour les trois paliers des ÉE;
 - rappeler à quel point il est important de disposer de personnes possédant des compétences en matière d'évaluation, pour les décisions de détermination de la portée ainsi que d'autres aspects de la préparation et de l'examen des ÉE;
 - se concentrer sur le concept du suivi, en rappelant l'importance de la vérification, de l'amélioration constante et de la communication des résultats au public (besoins de documentation compris).
-

(iii) *Raffermir le rôle de l'Agence:* Le PSP a aussi dégagé un rôle accru de l'Agence dans ce qui suit :

- veiller à ce que les responsabilités *surajoutées* soient respectées par les promoteurs au niveau de l'étude approfondie et dans les examens par une commission;
- collaborer avec les AR et Environnement Canada afin de préciser des moyens de saisir l'information sur les ÉE, pour l'amélioration continue et la préparation de ÉE collectives;
- promouvoir le concept d'ÉE par catégorie ainsi que le rôle des activités de suivi pour la vérification;
- offrir une sorte de système d'alerte rapide pour les nouveaux types de projets et faciliter le règlement des questions de compétence liées aux responsabilités surajoutées.

(iv) *Améliorer les examens par une commission :*

- les protocoles d'entente des commissions d'examen conjoint doivent comporter des dispositions concernant l'approbation conditionnelle et un avertissement que cela ne vise que les cas où l'AR a la possibilité de conserver un certain niveau de supervision jusqu'à ce que ces conditions soient satisfaites;
- l'ONE doit créer une division distincte à l'intérieur de l'Office pour assumer intégralement les fonctions des AR comme le prévoit la Loi.

Points exigeant un supplément d'étude

Enfin, le PSP a dégagé trois domaines exigeant un supplément d'étude avant de décider de la conduite à tenir. Plus précisément, l'Agence doit :

- Étudier les répercussions du report hiérarchique automatique afin d'harmoniser les examens d'ÉE conjoints fédéraux-provinciaux.
 - Étudier les avantages à veiller à ce que les activités de suivi incombent au ministère dont le mandat comprend des responsabilités de gestion des répercussions en question, plutôt que l'AR principale. Cela laisse à l'AR la possibilité de prendre des responsabilités supplémentaires débordant de la compétence des autres ministères.
 - Étudier les avantages à ce que les commissions notent les questions de politique au cours des examens publics. L'Agence pourrait décider si ces questions (i) touchent la réglementation ou les politiques environnementales et (ii) si une décision du Cabinet a été prise ou s'il y a eu consultation publique. On pourrait alors transmettre séparément une liste peaufinée des questions de politique pour examen d'ÉE, auquel pourraient participer les ministres compétents et le Commissaire à l'environnement et au développement durable pour qu'ils étudient ces questions davantage.
-

Table des matières

SOMMAIRE

E-i

1	INTRODUCTION	1
1.1	CONTEXTE DE L'ÉTUDE	2
1.1.1	<i>La Loi en tant qu'outil de planification du développement durable</i>	2
1.1.2	<i>Élaboration de la méthode du PSP et amélioration continue de la Loi</i>	3
1.2	STRUCTURE DU RAPPORT FINAL	4
2	APPROCHE	6
2.1	PROCESSUS DE SÉLECTION DES ÉTUDES DE CAS POUR LA PHASE II	6
2.2	RÉSULTATS – ÉTUDES DE CAS SÉLECTIONNÉES	10
3	AVANTAGES SOCIÉTAUX ISSUS DES ÉE PAR LES ÉTUDES DE CAS DU PSP	13
3.1	AVANTAGES SOCIÉTAUX ET ARTICLES DE LOI COMMANDANT LEUR CONCRÉTISATION	14
3.1.1	<i>Avantages au niveau du processus</i>	14
3.1.2	<i>Avantages dus à l'étude</i>	19
3.1.3	<i>Avantages au niveau des résultats</i>	22
3.2	ARTICLES DE LA LOI À L'ORIGINE D'AVANTAGES SOCIÉTAUX	26
3.3	RÉPARTITION DES AVANTAGES DE L'ÉE SOCIÉTAUX ENTRE PARTIES INTÉRESSÉES	27
3.4	RÉSULTATS DE L'ANALYSE PROSPECTIVE DES AVANTAGES	29
3.5	SOMMAIRE DES AVANTAGES SOCIÉTAUX	31
4	COÛTS DES ÉE ET COÛTS SUPPLÉMENTAIRES DANS LES ÉTUDES DE CAS DU PSP	34
4.1	EXAMENS PRÉALABLES	35
4.2	COÛTS DES ÉTUDES APPROFONDIES	41
4.3	COÛTS DES COMMISSIONS D'EXAMEN CONJOINT	46
4.4	SOMMAIRE DES COÛTS	51
5	QUESTIONS ET RECOMMANDATIONS	55
5.1	QUESTIONS DE NATURE TRANSITOIRE ASSOCIÉES À LA PROMULGATION RÉCENTE DE LA LOI	55
5.2	QUESTIONS SYSTÉMIQUES ASSOCIÉES À LA LOI, AUX RÈGLEMENTS, AUX LIGNES DIRECTRICES ET AUX ÉNONCÉS DE POLITIQUE OPÉRATIONNELLE	60
5.2.1	<i>Déclenchement de la Loi</i>	60
5.2.2	<i>Harmonisation avec les autres processus d'ÉE</i>	63
5.2.3	<i>Déterminer l'AR principale</i>	67
5.2.4	<i>Détermination de la portée du projet</i>	68
5.2.5	<i>Délégation des rôles et des responsabilités pendant l'ÉE</i>	76
5.2.6	<i>Préparation du rapport sur l'ÉE</i>	79
5.2.7	<i>Examen et approbation d'ÉE</i>	83
5.2.8	<i>Activités de suivi</i>	88
5.2.9	<i>Sommaire des recommandations</i>	93

Table des matières

ANNEXE 1 : ÉTUDES DE CAS	1-1
ANNEXE 2 : ÉTUDES DE CAS D'ÉTUDES APPROFONDIES	2-1
ANNEXE 3 : ÉTUDES DE CAS DES COMMISSIONS D'EXAMEN CONJOINT	3-1
ANNEXE 4 : AVANTAGES POSSIBLES DE LA <i>LOI</i>	4-1
ANNEXE 5 : ANALYSE PROSPECTIVE DES AVANTAGES	5-7

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 2-1 : Résultats de la sélection des projets.....	8
Tableau 2-2 : Représentation des provinces/régions dans les projets sélectionnés	9
Tableau 2-3 : Types de projets sélectionnés par le PSP.....	9
Tableau 2-4 : Études de cas sélectionnées par le PSP dans les phases I et II	11
Tableau 3-1 : Avantages additionnels d'atténuation liés à la Loi	25
Tableau 4-1 : Coûts des ÉE par examen préalable et coûts supplémentaires en tant que pourcentage du total des coûts d'immobilisation.....	36
Tableau 4-2 : Sommaire des coûts supplémentaires des examens préalables.....	38
Tableau 4-3 : Coûts des études approfondies et coûts supplémentaires en pourcentage du total des coûts d'immobilisation	41
Tableau 4-4 : Coûts supplémentaires des études approfondies.....	43
Tableau 4-5 : Coûts des ÉE par une commission d'examen conjoint et coûts supplémentaires en tant que pourcentage du total des coûts d'immobilisation.....	47
Tableau 4-6 : Coûts supplémentaires des commissions d'examen conjoint	49
Tableau 5-1 : Règlements, Guides et Énoncés de politique opérationnelle liés à la Loi	56



GLOSSAIRE

LAA	<i>Loi sur l'accès à l'information</i>
La Loi	<i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i>
Agence	L'Agence canadienne d'évaluation environnementale
PCAIE	Protocole de comptabilisation analytique des impacts économiques, qui complète le TIE en offrant une approche par entrevue officielle pour vérifier l'interaction de la réglementation avec les fonctions commerciales et une norme de comptabilisation ainsi qu'une méthode officielle d'évaluation des coûts supplémentaires de la réglementation ou de sa modification.
Caractériser	Le PSP veut « caractériser » ou préciser les répercussions de la Loi. Cela suppose : 1) préciser leur existence; 2) établir un lien de cause à effet avec la Loi; 3) préciser l'élément de programme spécifique qui donne lieu à l'effet et 4) évaluer l'importance de cet effet.
TIE	Test d'impact économique, c'est-à-dire processus de consultation et d'analyse des effets de la réglementation sur l'entreprise. ¹
Éléments de programme	Cela comprend la Loi, les règlements qui en découlent et les pratiques opérationnelles mises au point pour appliquer la Loi et ses règlements. Les pratiques opérationnelles comprennent les lignes directrices, les procédures administratives, etc.
ÉE	Évaluation environnementale : L'ÉE est un outil prévisionnel et participatif de gestion environnementale intégrée dont l'objectif ultime est d'offrir aux décideurs un indice des conséquences probables de leurs décisions par rapport à des projets ou programmes, plans ou politiques nouveaux. L'objectif ultime est de faire en sorte que les décisions ou actions soient plus durables en réduisant les inconvénients pour l'environnement. Les ÉE servent cet objectif en offrant une approche systématique permettant de dégager les effets environnementaux des projets envisagés avant que ces effets ne surviennent. Ainsi, les ÉE permettent aux décideurs de modifier les plans afin d'atténuer ou d'éliminer les effets et, par conséquent, de réduire ou d'éviter les coûts et les répercussions en aval.

¹ Pour plus de renseignements sur le TIE, s'adresser à : <http://strategis.ic.gc.ca/tie> ou <http://strategis.ic.gc.ca/bit> (anglais).

Autorité fédérale	« Autorité fédérale » s'entend a) d'un ministre de la Couronne du Canada, b) d'une agence fédérale ou d'un organisme constitué sous le régime d'une loi fédérale et tenue de rendre compte au Parlement de ses activités par l'intermédiaire d'un ministre fédéral, c) un ministère ou établissement public mentionné aux annexes I et II de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> et d) tout autre organisme désigné par les règlements d'application de l'alinéa 59e).
Matérialité	Ce terme sert à décrire l'importance de l'information pour les décideurs. Un élément d'information ou un ensemble d'éléments est important si, selon toute probabilité, son omission ou sa formulation erronée influe sur une décision ou la modifie. L'importance est une question de jugement professionnel dans chaque cas.
CSP	Comité de surveillance permanente
PSP	Programme de surveillance permanente
Analyse prospective des avantages (APA)	Méthode utilisée pour préciser si les avantages éventuels d'une évaluation environnementale seront probablement modestes, proportionnels ou importants par rapport aux coûts dégagés. On prépare des scénarios plausibles des avantages d'après les modifications observées et on leur applique des évaluations appropriées (c.-à-d. d'après la documentation économique disponible).
AR	« Autorité responsable », par rapport à un projet, s'entend de l'autorité fédérale qui, en conformité avec le paragraphe 11(1), est tenue de veiller à ce qu'il soit procédé à l'évaluation environnementale du projet.
Avantages sociétaux	Avantages pour les particuliers, les collectivités et la société dans son ensemble et découlant de la Loi.
Développement durable	Développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilités pour les générations futures de satisfaire les leurs (Commission Brundtland, <i>Loi sur le vérificateur général</i>). Le développement durable offre un cadre permettant d'intégrer les politiques environnementales et les stratégies de développement. On y reconnaît que le développement est essentiel pour répondre aux besoins de l'humanité et améliorer la qualité de la vie. Par contre, le développement doit reposer sur une utilisation efficace et responsable sur le plan environnemental de l'ensemble des ressources rares de la société, c'est-à-dire nos ressources naturelles, humaines et économiques.

1 Introduction

Voici le rapport final où nous résumons les constatations du Programme de surveillance permanente (PSP) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (la Loi). L'objet de cette étude était d'évaluer le rendement de la Loi dans le cadre d'un examen quinquennal commandé par le Comité de surveillance permanente composé des représentants de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, d'Industrie Canada, d'Environnement Canada et de Ressources naturelles Canada.

Voici les objectifs du PSP :

1. Surveiller les avantages sociétaux (économiques, environnementaux et sociétaux) résultant de l'application de la Loi, particulièrement son apport au développement durable.
2. Surveiller les effets (coûts et avantages) sur l'industrie résultant des exigences importantes, de l'administration et de la gestion des évaluations environnementales en vertu de la Loi.
3. Recommander des améliorations à la Loi (à ses règlements et pratiques opérationnelles) réduisant les coûts connexes, tout en maintenant ses avantages et en les enrichissant sans imposer de coûts excessifs.

Les résultats reposent sur un examen détaillé des évaluations environnementales (ÉE) menées à l'égard de 20 projets différents. L'approche adoptée était d'élaborer des études de cas pour chaque projet. Chaque cas supposait un examen détaillé des coûts et avantages. La méthode a exigé un contre-interrogatoire détaillé des enjeux par la consultation des nombreuses parties intéressées.² Chaque groupe a formulé des recommandations de réforme même si, dans certains cas, la Loi semblait avoir l'effet voulu. Puisque les études de cas reposaient sur des projets mis en œuvre depuis cinq ans, certains des enjeux et certaines des recommandations formulées par les diverses parties intéressées ont déjà été réglés par l'Agence. Nous signalons ces réformes, chaque fois que le consultant disposait de l'information voulue. Dans d'autres cas, les lecteurs intéressés sont invités à consulter les porte-parole de l'Agence.

Nous avons regroupé les constatations des études de cas du PSP afin de préciser la mesure dans laquelle la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* répond à ses objectifs. Les recommandations formulées aux présentes reposent sur la fréquence de certains points dégagés par diverses parties intéressées, ainsi que sur l'analyse professionnelle menée par l'équipe de consultants du cabinet d'experts-conseils Hagler Bailly.

2

Les lecteurs intéressés pourront se reporter au rapport sur la méthodologie du PSP, 11 novembre 1998.

Nous supposons au présent rapport que le lecteur possède une connaissance de base de la Loi et de ses exigences. Le lecteur pourra obtenir un supplément d'information sur le site Web de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence),³ <http://www.ceaa.gc.ca>

Dans les deux sections qui suivent, nous récapitulons brièvement :

- le contexte de l'étude;
- la structure du rapport.

1.1 Contexte de l'étude

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* est l'un des principaux moteurs réglementaires (ou exigences juridiques) des ÉE au Canada. Sanctionnée le 19 janvier 1995, la Loi fixe pour la première fois les responsabilités et les procédures concernant l'évaluation des projets fédéraux. Comme telle, la Loi est un outil de planification des projets amorcés sous l'empire du régime fédéral.

1.1.1 La Loi en tant qu'outil de planification du développement durable

Voici les quatre objectifs officiels de la Loi en faveur du développement durable :

- Permettre aux autorités responsables de décider de tout projet susceptible d'avoir des effets environnementaux en se fondant sur un jugement éclairé quant à ces effets;
- inciter les AR à favoriser un développement durable propice à la salubrité de l'environnement et à la santé de l'économie;
- faire en sorte que les éventuels effets environnementaux négatifs devant être réalisés dans les limites du Canada ou du territoire domanial ne débordent pas ces limites;
- veiller à ce que le public ait la possibilité de participer au processus des ÉE.

Sa mise en œuvre repose sur quatre grands principes généraux :

- (i) **Application précoce** – les ÉE doivent être menées tôt dans le processus de planification avant que des décisions irrévocables ne soient prises;
- (ii) **Responsabilité de rendre compte** – l'auto-évaluation par les autorités fédérales responsables (AR) est une des pierres angulaires du processus. L'AR, en ce qui a trait à un projet, s'entend d'une autorité fédérale obligée, en vertu du paragraphe 11(1) de la Loi, de veiller à ce que l'on fasse une évaluation environnementale du projet. Les AR sont notamment les ministres, les ministères et organismes fédéraux et les sociétés d'État;

³ Nous donnons au tableau 4.1 du présent rapport une liste complète de la documentation pertinente concernant la Loi, ses lignes directrices et ses énoncés de politique opérationnelle.

- (iii) **Efficienc e et rentabilité** – chaque projet ne doit subir qu'une seule ÉE et le niveau d'effort nécessaire pour entreprendre une ÉE à l'égard du projet doit correspondre à l'envergure des effets environnementaux probables de celui-ci;
- (iv) **Ouverture et participation** – la participation du public est un élément important d'un processus ÉE ouvert et équilibré, qui sert l'atteinte des objectifs durables.

La Loi est conçue pour veiller à ce que tous les projets fassent l'objet d'une évaluation à un niveau approprié. Il existe quatre types d'évaluations fédérales, qui rendent compte de l'importance croissante et de la complexité des effets probables des projets. Il s'agit des examens préalables, des études approfondies, de la médiation et des commissions d'examen.⁴

1.1.2 Élaboration de la méthode du PSP et amélioration continue de la Loi

Le perfectionnement constant des programmes réglementaires canadiens est essentiel pour veiller à leur fonctionnement efficace et efficient. Ainsi, les programmes réglementaires peuvent atteindre leurs objectifs tout en évitant les coûts excessifs. Le Programme de surveillance permanente (PSP) est conçu pour offrir l'information nécessaire afin de faciliter le perfectionnement constant de la Loi.

Le projet visé au présent rapport est la première tentative visant à élaborer et à appliquer la méthode du PSP. La méthode de l'étude de cas a été retenue afin de préciser les avantages et les coûts des évaluations environnementales individuelles menées en vertu de la Loi. Le test d'impact économique (TIE) et le protocole de comptabilisation analytique des impacts économiques (PCAIE) ont été les principaux outils utilisés pour observer les effets de la Loi sur l'industrie. L'analyse prospective des avantages (APA) a permis de surveiller ou d'évaluer les avantages de la Loi. Cette approche combine l'information provenant des études de cas et la documentation publiée sur les avantages, afin d'élaborer un scénario plausible des avantages. Dans ce scénario, on dégage l'ampleur probable des avantages potentiels et l'on peut savoir si, selon toute vraisemblance, les avantages sont (i) beaucoup plus modestes que les coûts, (ii) comparables aux coûts ou (iii) beaucoup plus importants que les coûts. Certains avantages sociétaux résultant de la Loi peuvent être relativement insignifiants ou être exclus sans nuire à l'analyse. D'autres sont potentiellement importants, mais ne peuvent être inclus dans le processus de quantification en raison du manque de données ou d'une technique fiable de quantification. En pareil cas, les avantages sociétaux sont signalés et caractérisés par le PSP, mais sans quantification. Par conséquent, l'examen préalable des études de cas permet de préciser plus facilement quels sont les avantages sociétaux dégagés qui répondent aux critères les rendant aptes à la quantification.

Il en est résulté une méthode utilisable de façon permanente pour surveiller les effets de la Loi et pour préconiser des réformes visant à l'améliorer, ainsi que ses règlements et pratiques opérationnelles (lignes directrices, procédures administratives, etc.). Cette méthode permet en effet d'obtenir un flux constant de renseignements sur la façon dont fonctionne en pratique le programme réglementaire. Pour être utile, l'information doit faire ressortir les points où le

⁴ Au moment de l'étude du PSP, aucune médiation n'avait été menée en vertu de la nouvelle Loi.

programme actuel fonctionne bien et les aspects où des améliorations seraient souhaitables. L'information doit être vérifiable afin de pouvoir être utilisée avec confiance par les décideurs et les orienteurs de la réforme. La méthode doit s'efforcer de fixer les priorités en offrant un cadre rationnel reposant sur une évaluation équilibrée des avantages et des coûts. La méthode du PSP offre plusieurs avantages importants sur d'autres approches, notamment une caractérisation complète des effets de la Loi sur les plans suivants :

- rapports de cause à effet entre la Loi et les avantages et les coûts observés;
- importance (matérialité) des coûts et des avantages;
- éléments spécifiques de la Loi, des règlements et des pratiques opérationnelles dont découlent les coûts et les avantages.

Nombre des projets examinés dans le cadre du PSP ont été lancés à l'époque où la Loi a été adoptée. Par conséquent, on s'attendrait à observer une forte dose d'inefficacité, car les divers intervenants sont en apprentissage de leurs rôles et responsabilités et appliquent la Loi pour la première fois. En fait, élément tout à fait remarquable, nous n'avons dégagé que peu de cas (15 %) où les promoteurs ont assumé des coûts importants sans en retirer des avantages proportionnels, par suite du déclenchement de la Loi. *En fait, presque sans exception, tous les intervenants estimaient fortement que la Loi offrait toute une gamme d'avantages, qu'elle agisse par elle-même comme premier moteur réglementaire des ÉE ou de concert avec les exigences provinciales.*

Globalement, l'approche a assez bien fonctionné. La décision de faire enquête sur les évaluations pilotées par le gouvernement a elle aussi ajouté un certain degré de difficulté. Dans les cas où la plus grande partie du travail des ÉE s'est effectuée à l'interne, il n'existait pas de système de gestion du temps utilisable pour calculer le coût des ÉE. Enfin, certains des projets examinés n'avaient pas encore été lancés, tandis que d'autres étaient presque achevés et que seule une poignée était parachevée, c'est-à-dire que la construction était terminée. Cela signifie que les chiffres relatifs aux coûts des activités de suivi (coûts des mesures d'atténuation, des programmes de surveillance, etc.) ont été difficiles, voire impossibles à établir.

1.2 Structure du rapport final

Voici la structure du présent rapport :

- Nous précisons à la **section 2** l'approche prise pour préparer le rapport final. Nous traitons des processus de sélection retenus pour déterminer des études de cas, ainsi que les résultats du processus de sélection.
- À la **section 3**, nous dégageons trois catégories d'avantages (processus, étude et résultat) et présentons les constatations du PSP en ce qui a trait à la répartition de ces avantages pour les trois paliers d'évaluation ainsi qu'entre les diverses parties intéressées.

- Nous présentons à la **section 4** les coûts des ÉE, les coûts supplémentaires dus à la Loi, ainsi que les coûts d'immobilisation des projets. Les constatations sont présentées pour les trois paliers d'évaluation. Les coûts supplémentaires sont en plus ventilés en coûts d'évaluation, coûts de démarrage des projets et coûts de la mise en œuvre de ceux-ci. Même si nous traitons des effets éventuels sur la compétitivité par rapport aux trois types de coûts, nous nous tournons plus particulièrement sur le démarrage du projet, où trois exemples dégagés par le PSP ont généré des coûts de démarrage de projet importants pour les promoteurs.
- À la **section 5**, nous résumons le rapport et exposons les recommandations liées aux principaux éléments de l'examen de la Loi.

Vient ensuite une série d'annexes contenant des résumés d'une page pour chaque étude de cas au niveau suivant :

- examens préalables;
- études approfondies;
- commissions d'examen conjoint.

Nous avons ajouté d'autres annexes contenant ce qui suit :

- une matrice des avantages de la Loi;
- les résultats de l'analyse prospective des avantages.

2 Approche

Le PSP supposait la préparation d'une méthodologie, de même que de 20 études de cas. La méthode a été mise à l'épreuve et perfectionnée en fonction de trois études de cas (voir le rapport sur la méthodologie du 11 novembre 1998). Par la suite, nous avons préparé 17 autres études de cas pour le PSP. Nous exposons au présent rapport les résultats de l'ensemble des 20 études de cas. Nous verrons dans cette section :

- le mécanisme de sélection des études de cas;
- les résultats (études de cas sélectionnées).

2.1 Processus de sélection des études de cas pour la phase II

Il est précisé au rapport sur la méthodologie du PSP que l'on utiliserait un certain nombre de critères afin de sélectionner des ÉE types pour la préparation des études de cas. Nous résumons au Tableau 2.1 les résultats. Dans la première colonne se trouvent les critères de sélection retenus et dans la deuxième, la pondération choisie pour les projets d'après l'information statistique sur les évaluations fédérales entre 1997 et 1998 et communiquée par le comité du PSP. Dans la dernière colonne, nous donnons les résultats définitifs. Il faut rappeler certains écarts mineurs qui rendent compte de ce qui suit :

- vingt études de cas ont été effectuées;
- toutes les commissions ont été incluses, en raison de leur importance relative pour la préparation et le processus ÉE en général;
- certains projets faisaient l'objet d'un litige et n'ont pu être examinés;
- il n'a pas été possible d'obtenir l'accord de quelques promoteurs/AR fédérales;
- seuls les examens préalables de moyenne à grande échelle ont été étudiés;⁵
- dans la mesure du possible, tout a été fait de façon à dresser un échantillon complet (des études de cas ont été préparées à l'égard de projets pilotés en vertu du *Règlement sur le processus d'évaluation environnementale des projets à réaliser à l'extérieur du Canada*, par l'Office national de l'énergie, etc.).

De plus, le comité du PSP a fait savoir qu'il souhaitait intégrer un certain nombre de projets du secteur public. Cela a également eu des conséquences sur le choix des projets. Voici donc l'éventail des promoteurs interviewés :

Examens préalables		Études approfondies		Commissions	
Secteur privé	4	Secteur privé	3	Secteur privé	3
Sociétés d'État	2	----		----	
Ministère fédéral	1	Ministère fédéral	1	----	
----		Ministère provincial	1	Ministère provincial	1

⁵ Il s'agissait de projets importants désignés par les AR pour l'étude du PSP.

Aide au développement	2	----	----
Municipalité et		Ministère fédéral et	----
secteur privé	1	secteur privé	1

Tableau 2-1: Résultats de la sélection des projets

Critères de sélection	Pondération préférée des projets	Échantillon réel
Catégories d'ÉE		
Commission d'examen conjoint	3	4
Études approfondies	6	6
Examens préalables	11	10
Déclencheurs		
Promoteur	4	1
Argent	7	8
Terre	2	3
Loi	7	8
Hors frontières – interprovincial	0	0
Hors frontières – effet sur les terres domaniales	0	0
Autorités responsables principales		
Agriculture et Agroalimentaire	1	1
Agence de promotion économique du Canada atlantique	2	1
Patrimoine Canada	3	1
Environnement Canada	1	1
Pêches et Océans	3	4
Affaires indiennes et du Nord	4	1
Industrie Canada	1	0
Transports	1	1
Diversification de l'économie de l'Ouest	1	0
Agence canadienne de développement international	0	2
Office national de l'énergie	0	3
Travaux publics	0	1
Défense nationale	0	1
Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers	0	1
Ressources naturelles Canada	0	1
Commission de contrôle de l'énergie atomique	0	1

Nous avons déployé des efforts afin que les provinces ou régions soient représentées. Les chiffres portés au Tableau 2.2 rendent compte des contraintes imposées par les critères de sélection mentionnés précédemment, ainsi que de l'existence de projets. Il faut remarquer l'absence d'études de cas de l'extrême Nord canadien. Ces points devraient être traités dans le cadre d'un éventuel suivi.

Tableau 2-2 : Représentation des provinces/régions dans les projets sélectionnés

Représentation des provinces/régions					
Terre-Neuve	1	Ontario	6	Alberta	3
Maritimes	2	Manitoba	1	Colombie-Britannique	2
Québec	1	Saskatchewan	2	International	2

Enfin, nous donnons au Tableau 2.3 les types de projets examinés à la suite de l'application des critères de sélection.

Tableau 2- 3 : Types de projets sélectionnés par le PSP

Secteur et type de projet	Nombre	Secteur et type de projet	Nombre
<i>Projets linéaires</i>	5	<i>Exploitation des ressources</i>	5
1. Pipelines	3	1. Mines	3
▪ CO ₂ = 1		▪ Potasse = 1	
▪ Eau = 1		▪ Cuivre = 1	
▪ Pétrole = 1		▪ Or = 1	2
2. Lignes de transport d'électricité	1	2. Forage extracôtier	
	1	▪ Pétrole = 1	
3. Route saisonnière		▪ Gaz = 1	
<i>Travaux d'immobilisation</i>	3	<i>Désaffectation</i>	2
1. Construction de bâtiments	1	1. Base militaire	1
2. Aménagement d'un parc d'industries alimentaires	1	2. Mine d'uranium	1
3. Épuration des eaux	1		
<i>Gestion des ressources naturelles</i>	5		
1. Digue contre les inondations	1		
2. Gestion de bassin hydrographique	1		
3. Plan de mesures correctives	1		
4. Coupe d'arbres	1		
5. Resurfaçage d'un terrain de golf			

2.2 Résultats – Études de cas sélectionnées

Nous donnons au Tableau 2.4 un résumé des études de cas sélectionnées pour l'étude du PSP. Le lecteur trouvera aux annexes 1, 2 et 3 la description complète des études de cas pour les examens préalables, les études approfondies et les commissions d'examen conjoint respectivement. Nous utilisons dans le reste du rapport des numéros d'études de cas, pour accélérer la consultation. Les lecteurs qui souhaitent plus de renseignements peuvent consulter la description de l'étude de cas pertinente dans les annexes.

Tableau 2-4 : Études de cas sélectionnées par le PSP dans les phases I et II

N°	Projet	Type d'ÉE	Déclencheur	AR	Secteur	Type de projet	Province	Type de promoteur	Date d'achèvement
1	Bâtiment	Examen préalable	Terre	Travaux publics	Travaux d'immobilisation	Construction de bâtiment	Québec	Société d'État	Décembre 1995
2	Coupe forestière	Examen préalable	Argent	Transports Canada	Gestion des ressources naturelles	Coupe d'arbres sur les approches des pistes d'aéroport	Ontario	AR fédérale	Octobre 1997
3	Terrain de golf	Examen préalable	Loi	Parcs Canada (Patrimoine Canada)	Gestion des ressources naturelles	Resurfacement de terrain de golf	Alberta	Secteur privé	s.o.
4	Parc alimentaire	Examen préalable	Argent	Agence de promotion économique du Canada atlantique	Travaux d'immobilisation	Construction de bâtiment	Île-du-Prince-Édouard	Société d'État provinciale	Octobre 1995
5	Conduite de CO ₂	Examen préalable	Argent	ONE	Projet linéaire	Gazoduc de CO ₂ haute pression	Saskatchewan	Secteur privé	Octobre 1995
6	Conduite d'eau	Examen préalable	Argent (PEC)	Industrie	Projet linéaire	Pipeline d'eau	Ouganda	Organisme non gouvernemental	Juin 1998
7	Ligne de transport d'électricité	Examen préalable	Terre	MAINC	Projet linéaire	Ligne de transport	Ontario	Secteur privé	Février 1999
8	Digue contre les inondations	Examen préalable	Argent (PEC)	ACDI/MAECI	Travaux d'immobilisation	Épuration des eaux usées	Bangladesh	Agence d'exécution	Mars 1998
9	Épuration des eaux usées	Examen préalable	Argent	AAC	Travaux d'immobilisation	Modernisation d'usine d'épuration des eaux usées	Manitoba	Secteur privé	Décembre 1996
10	Mine de phosphate	Examen préalable	Loi	P&O	Exploitation des ressources	Mine de phosphate à ciel ouvert	Ontario	Secteur privé	Janvier 1999

N°	Projet	Type d'ÉE	Déclencheur	AR	Secteur	Type de projet	Province	Type de promoteur	Date d'achèvement
11	Mine de cuivre	Étude approfondie	Dispositions législatives désignées	Ressources naturelles Canada	Exploitation des ressources	Mine de cuivre	Colombie-Britannique	Secteur privé	Mars 1996
12	Désaffectation de mine	Étude approfondie	Dispositions législatives désignées	CCEA	Désaffectation	Désaffectation d'une mine d'uranium	Ontario	Secteur privé	Août 1997
13	Préservatifs du bois	Étude approfondie	Argent	Env. Canada Reg. De l'Ontario	Travaux d'immobilisation	Installation de traitement des déchets dangereux	Ontario	AR fédérale	Mars 1997
14	Désaffectation d'une base	Étude approfondie	Promoteur	MDN	Désaffectation/déclassement	Désaffectation d'une base	Colombie-Britannique	AR fédérale	Décembre 1997
15	Route saisonnière	Étude approfondie	Argent	P&O, Garde côtière (AR au premier chef) AINC est une AR	Projet linéaire	Construction routière	Saskatchewan	AR provinciale	Décembre 1996
16	Mine d'or	Étude approfondie	Dispositions législatives désignées	P&O	Exploitation des ressources	Mise en valeur d'une mine d'or	Ontario	Secteur privé	Mars 1996
17	Dérivation d'eau	Commission d'examen conjoint	Dispositions législatives désignées	Garde côtière, P&O	Gestion des ressources naturelles	Projet de conservation de l'eau/ d'irrigation	Edmonton	AR provinciale	Juin 1998
18	Forage extracôtier et gazoduc	Commission d'examen conjoint	Dispositions législatives désignées	ONE	Exploitation des ressources	Forage extracôtier et gazoduc	Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick	Secteur privé	Octobre 1987
19	Oléoduc	Commission d'examen conjoint	Dispositions législatives désignées	ONE	Projet linéaires	Construction et exploitation d'un oléoduc	Alberta	Secteur privé	Juin 1995
20	Pétrole extracôtier	Commission	Terre	OCPE, (responsable au premier chef) P&O, MDE	Exploitation des ressources	Exploitation pétrolière hauturière	Terre-Neuve	Secteur privé	Août 1997

3 Avantages sociétaux issus des ÉE par les études de cas du PSP

Le principal objectif de la Loi est de favoriser le développement durable. À cette fin, la Loi offre un certain nombre d'*avantages sociétaux* dégagés par le PSP. Nous précisons ici ces avantages, de même que les articles de loi à leur origine.

Nous avons évalué ces avantages sous deux approches différentes.

- (i) Les ÉE aident les promoteurs à éviter/atténuer les effets négatifs des projets. Par voie de conséquence, les coûts évités sont un des avantages des ÉE. Puisque les ÉE ne génèrent habituellement pas de renseignements quantifiables sur les coûts évités, le PSP a fait ressortir les cas où une *mauvaise gestion* de la Loi a occasionné des coûts directs au promoteur. Par la suite, ces coûts ont servi d'approximation de la valeur des avantages qui auraient été perdus à défaut de bien observer la Loi. Les données sur les coûts ont été obtenues dans les entrevues en précisant l'article de loi, de règlement ou de ligne directrice en défaut de gestion, les frais résultants ou le temps consacré à régler le problème et enfin, en attribuant une valeur en dollars à l'ensemble des coûts.
- (ii) La deuxième approche, appelée analyse prospective des avantages, permet d'attribuer une valeur directe (i) aux risques gérés par les mesures d'atténuation ou (ii) aux composantes d'écosystème sauvegardées. L'analyse prospective des avantages intègre certaines des étapes des approches classiques à l'évaluation environnementale, mais non pas les techniques de quantification. Au lieu de cela, la méthode combine l'information des études de cas aux renseignements pris dans les documents publiés sur l'environnement, la santé et les autres avantages sociétaux, de façon à offrir une perspective permettant de savoir si l'ampleur des avantages attribuables à la Loi est probablement modeste, proportionnelle ou importante par rapport aux coûts. L'examen préalable des avantages a permis de dégager ceux qui se prêtaient à une quantification. Il s'agissait de savoir si :
 - les ÉE offraient des avantages supplémentaires vraisemblablement associés à d'autres ÉE en vertu de la Loi (c.-à-d. les avantages sont-ils représentatifs);
 - l'avantage était important objectivement;
 - on disposait de données suffisantes pour établir la valeur monétaire de l'avantage.

Nous précisons les résultats des deux approches au présent chapitre.

Dans les sections qui suivent :

- nous définissons trois catégories d'avantages sociétaux résultant de la Loi et abordons les articles de loi qui en commandent la concrétisation;
- nous traitons de la répartition de ces avantages entre les diverses parties intéressées;
- nous présentons les résultats de l'analyse prospective des avantages;

- nous donnons un sommaire de nos constatations et conclusions.

3.1 Avantages sociétaux et articles de loi commandant leur concrétisation

L'un des objectifs officiels de la Loi est d'inciter les AR à prendre des mesures favorables au développement durable. Le PSP a dégagé trois catégories d'*avantages sociétaux* associés à la Loi, à savoir avantages au niveau :

- du processus,
- de l'étude,
- des résultats.

Chacun de ces avantages découle de certaines dispositions de la Loi et fait l'objet de plus amples explications dans les sections qui suivent.

3.1.1 Avantages au niveau du processus

Les avantages du processus se concrétisent lorsque la Loi offre un cadre efficace ou efficient pour intégrer les facteurs environnementaux dans la planification des projets. L'un des grands principes de la Loi est que le processus ÉE doit être efficace et rentable. Cela signifie que chaque projet doit subir une seule ÉE et que le niveau d'effort nécessaire pour entreprendre une ÉE du projet doit correspondre à l'ampleur et à la complexité des effets environnementaux probables de ce dernier. D'après les résultats de l'étude du PSP, les parties intéressées interviewées estimaient que la Loi a joué un rôle de premier plan leur permettant d'obtenir des avantages au niveau du processus. Il faut à ce propos mentionner les articles de la Loi et ses lignes directrices ayant trait à l'exclusion, à l'échéancier, à l'harmonisation, aux évaluations uniques de projets liés et à la délégation des attributions dans le cadre des ÉE.

En vertu du paragraphe 7(1) de la Loi et du Règlement sur la liste d'exclusion, certains types de projets peuvent faire l'objet d'un processus d'évaluation permettant aux AR et aux promoteurs de gagner du temps et d'économiser.

Le paragraphe 7(1) traite de la préparation d'une liste d'exclusion des projets où la Loi n'exige pas la tenue d'évaluations. On y reconnaît également la nécessité de mettre en œuvre certains projets a) en réponse à des urgences nationales, b) pour prévenir des dommages à la propriété ou à l'environnement ou c) dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques. Sur ce plan, les avantages échoient d'abord aux promoteurs et aux organismes de réglementation en raison des économies qui découlent de la non-obligation de préparer une évaluation. Puisque les projets exclus par la Loi n'ont pas été étudiés par le PSP, nous n'avons pu utiliser qu'une étude permettant de mesurer approximativement cet avantage du processus.

- *Étude de cas 2 (Coupe d'arbres)* : Dans l'exécution de l'évaluation, l'AR ou le promoteur pourrait être allé à l'encontre des objectifs de sécurité des Règlements sur les zones d'aéroports. À défaut d'évaluation, les arbres auraient été coupés et les promoteurs auraient été tenus d'atténuer eux-mêmes nombre des effets environnementaux. Les coûts supplémentaires imposés aux AR par la Loi ont entraîné des dépenses d'immobilisation qui ont occasionné une majoration des coûts de mise en œuvre du projet de près de 60 p. 100 (250 571 \$).

Le paragraphe 11(1) permet de veiller à ce que les ÉE soient exécutées dès que possible avant la prise de décisions irrévocables.

En vertu de l'article 11(1) de la Loi, les évaluations doivent être effectuées le plus tôt possible avant la prise d'une décision irrévocable. Ainsi, les promoteurs peuvent tenir compte des solutions possibles, avant l'étape de la conception détaillée. La prise en compte précoce des solutions possibles permet en outre aux promoteurs d'étayer par écrit leurs justifications du concept final du projet et d'en effectuer un examen préalable avec la population et les divers organismes de réglementation, avant de se concentrer sur les concepts détaillés du projet. Cela réduit les coûts de planification, évite les retards de démarrage du projet et facilite la gestion de controverses publiques inutiles. Dans 85 p. 100 des études de cas, l'échéancier des ÉE n'était pas perçu comme un problème, preuve que la Loi fonctionne comme elle le devrait.

Dans trois autres études de cas, toutefois, la mise en œuvre tardive des ÉE a entraîné un certain nombre de coûts importants au niveau du démarrage des projets.

- *Étude de cas 1 (Bâtiment)* : Si l'AR avait amorcé une ÉE plus tôt dans le processus décisionnel, il aurait été possible d'envisager d'autres emplacements. Même si cela risquait d'augmenter le coût de l'ÉE, on aurait pu aussi éviter la controverse publique qui a suivi la sélection de l'emplacement, les demandes de renseignements supplémentaires résultantes et les retards de mise en œuvre du projet. Les avantages découlant d'un meilleur échéancier comprennent l'évitement des coûts dus aux retards de construction, soit environ 1,7 million de dollars (ou l'équivalent de 5,6 p. 100 des coûts d'immobilisation du projet).
- *Étude de cas 12 (Désaffectation d'une mine)* : En l'occurrence, le promoteur était au courant de la nécessité d'une ÉE et connaissait l'échéancier de désaffectation bien avant la décision de procéder à des activités d'évaluation. Plutôt que d'attendre l'arrêt des activités minières, il aurait pu entreprendre un certain nombre d'études de base et élaborer des plans de désaffectation. Au lieu de cela, il y a eu une période au cours de laquelle, pendant le processus d'examen et d'approbation, le promoteur a calculé des frais de garde ou d'entretien de l'emplacement de près de 100 000 \$ (soit 0,2 p. 100 des coûts d'immobilisation). À notre avis, il aurait pu éviter ces frais si les activités d'évaluation avaient eu lieu plus tôt.
- *Étude de cas 19 (Oléoduc)* : Un membre de la commission d'examen s'est plaint du peu de temps à la disposition de la commission pour examiner et approuver l'ÉE du promoteur. À

notre avis, cela a nui à la qualité du document d'examen de la commission, mettant ainsi en péril la crédibilité du processus d'évaluation.

(i) Évaluation unique de projets liés – paragraphe 15(2) : Avantage du processus

Le fait de lier des projets dans le même processus d'examen peut offrir des économies aux promoteurs ainsi qu'aux autorités fédérales. Théoriquement, les promoteurs économisent si le coût d'étude des impacts et d'élaboration de mesures d'atténuation sont partagés (c.-à-d. s'il y a des effets cumulatifs).⁶ Dans les études de cas 5 et 10, on a dégagé la possibilité de lier les projets. Dans les deux cas, on a décidé d'effectuer des ÉE distinctes. Puisque les effets cumulatifs étaient peu probables dans l'un et l'autre cas, les promoteurs n'ont pas pu réduire leurs coûts. En fait, la liaison de projets pourrait avoir inutilement compromis les échéanciers de construction.

La possibilité, pour les AR, de relier des projets permet d'obtenir une tribune unique d'examen et d'établir des modalités de partage des coûts en ce qui a trait à l'établissement des registres publics, au financement des participants, etc. Puisque le PSP portait sur les coûts des promoteurs, nous n'avons pu quantifier ces économies. Toutefois, à plusieurs occasions, les autorités fédérales et (ou) provinciales interviewées par le PSP ont remarqué ces efficiences.

L'harmonisation des exigences fédérales et provinciales en matière d'ÉE occasionne des économies importantes pour les promoteurs en réduisant les exigences de rapport et en offrant une tribune unique d'examen et d'approbation.

Les paragraphes 12(4), 40(1) et l'alinéa 54(1)b) de la Loi permettent de faire en sorte que les promoteurs, grâce à l'harmonisation, ne subissent qu'un seul processus ÉE. L'harmonisation des exigences fédérales et provinciales d'évaluation permet aux promoteurs de faire des économies importantes en réduisant les exigences de rapport et en offrant une tribune unique d'examen et d'approbation. Ainsi, les promoteurs sont plus à même de gérer une forte dose d'incertitude. Dans quarante pour cent (40 %) des projets examinés par le PSP, il existait des situations où les mécanismes fédéraux et provinciaux d'ÉE étaient harmonisés (un examen préalable, deux études approfondies et quatre commissions). Dans la majorité des cas, l'harmonisation a été couronnée de succès. Deux études de cas permettent d'illustrer les avantages évités de l'harmonisation :

- *Étude de cas 11 (Mine de cuivre) :* Le promoteur du projet avait déjà depuis longtemps suivi le processus ÉE provincial avant la détermination de la portée des exigences fédérales. La Loi a joué un rôle important dans l'amélioration de la portée de l'évaluation provinciale en exigeant du promoteur qu'il examine les effets cumulatifs et les plans d'intervention d'urgence et qu'il élabore des plans de suivi. Même s'il ne fait aucun doute dans l'esprit des parties intéressées que l'évaluation résultante était meilleure, les retards dus au manque d'harmonisation ont entraîné des pertes de bénéfices et augmenté les coûts de mise en œuvre

⁶ Nous traitons des risques inhérents à la section 5.3.4.

du projet d'environ 21 millions de dollars (15 p. 100 des coûts d'immobilisation de ce dernier).

- *Étude de cas 20 (Pétrole extracôtier)* : L'étude a eu lieu avant la préparation de nombre d'accords d'harmonisation ou de protocoles d'entente entre les divers organismes de réglementation. Par conséquent, les problèmes d'harmonisation ont retardé le commencement des travaux de la commission. Les promoteurs ont estimé que le retard de sept mois a occasionné des pertes de revenus d'environ 14 millions de dollars, soit 0,7 p. 100 des coûts d'immobilisation. À notre avis, l'existence d'exigences fédérales et provinciales distinctes pourrait avoir occasionné des pertes de revenus beaucoup plus importantes.

Autrement dit, les avantages inhérents à l'harmonisation sont les gains considérables d'efficacité au niveau de l'échéancier et des coûts pendant la planification de l'approbation réglementaire, ainsi que le risque d'éviter des conditions incohérentes imposées aux approbations.

- *Étude de cas 15 (Route saisonnière)* : Les pouvoirs provinciaux interviewés ici ont mis le doigt sur des avantages supplémentaires pour les AR découlant de l'harmonisation grâce aux ententes de partage des coûts relatifs aux registres publics, au financement des participants, aux réunions publiques, au coût de l'examen, etc., avec les pouvoirs provinciaux.

Les retards de démarrage des projets étaient réduits lorsque les AR participaient à la détermination de la portée et à la préparation des ÉE.

En vertu du paragraphe 17(1), l'AR peut déléguer les responsabilités relatives à la préparation de l'évaluation. D'après les résultats du PSP, les promoteurs n'ont pas eu à assumer de frais de démarrage des projets si les AR jouaient un rôle proactif de coordination des intrants fédéraux et provinciaux pendant la détermination de la portée du projet, la préparation du rapport et l'examen de l'ÉE. L'échange d'information et l'ajustement constants de la portée du projet ont permis d'éviter des demandes de renseignements supplémentaires pendant la période de l'examen. Les avantages qui en résultent sont manifestes dans les études de cas 4, 7, 12 et 13, où les coûts supplémentaires sont faibles, allant de 0,1 p. 100 à 1,1 p. 100 du total des coûts d'immobilisation. En fait, la Loi a généré des avantages dus au processus dans virtuellement l'ensemble des études de cas analysées par le PSP, sauf trois. Dans ces trois cas, la mauvaise gestion de la Loi a entraîné la perte d'un certain nombre d'avantages dus au processus :

- *Étude de cas 1 (Bâtiment)* : L'entrée en jeu tardive de la Loi et le manque de consultation entre le promoteur et l'AR ont entraîné une nouvelle détermination de la portée de l'évaluation, ce qui a généré des coûts importants de démarrage du projet pour le promoteur (1,7 million de dollars ou 5,6 p. 100 de l'ensemble des coûts d'immobilisation).
- *Étude de cas 11 (Mine de cuivre)* : De la même façon, le retard dans le déclenchement des dispositions de la Loi a entraîné une nouvelle détermination de la portée de l'évaluation pour

répondre aux besoins législatifs. Les retards qui en ont résulté ont coûté au promoteur environ 20 millions de dollars, soit 15 p. 100 du total des immobilisations.

- *Étude de cas 12 (Désaffectation d'une mine)* : Dans cette étude, même si l'AR a participé à la détermination de la portée, elle n'a pas donné son avis pendant la préparation de l'évaluation. Par voie de conséquence, il y a eu un retard de trois mois pendant l'examen et l'approbation, tandis que l'on mettait la dernière touche aux caractéristiques conceptuelles des mesures d'atténuation envisagées. Les coûts du retard correspondent à environ 100 000 \$ de frais d'entretien de l'emplacement assumés par le promoteur.

Les registres publics exigés en vertu du paragraphe 55(2) de la Loi garantissent la participation du public et facilitent l'examen de l'ÉE.

Il est stipulé au paragraphe 55(2) de la Loi qu'on doit tenir un registre public afin de faciliter l'examen de l'ÉE. Cela améliore l'accès à l'information sur le projet ou l'ÉE et a joué un rôle important dans tous les projets analysés par le PSP.

- *Étude de cas 17 (Dérivation d'eau)* : Les autorités provinciales ont remarqué que le registre communautaire créé par l'Agence était le seul utilisé au cours de l'examen. Un meilleur accès de la population à l'information est probablement l'avantage essentiel découlant de cet article de la Loi.
- *Étude de cas 9 (Digue contre les inondations)* : Le conseiller en ÉE de l'AR a remarqué que la nécessité d'un registre public améliore l'accès des Canadiens désireux d'en savoir davantage sur les types de projets d'aménagement mis en œuvre outre-mer.

3.1.2 Avantages dus à l'étude

Les *avantages dus à l'étude* entraînent des améliorations de la qualité de l'évaluation et (ou) une réduction des coûts afférents à cette dernière. Pour la plupart, les parties intéressées interviewées par le PSP ont précisé que, selon elles, les lignes directrices et énoncés de politique opérationnelle de la Loi ont permis de veiller à la qualité des ÉE aux trois paliers d'évaluation.⁷ En fait, les promoteurs, les AR ou les groupes de pression interviewés dans les études de cas 4 (Parc d'industries alimentaires) et 11 (Route saisonnière) ont constaté que la Loi avait fixé les normes desquelles découlaient certains processus provinciaux. Les articles pertinents de la Loi à l'origine d'avantages au niveau de l'étude sont la détermination de la portée, les critères d'importance, les solutions de rechange, l'utilisation des ÉE antérieures, le suivi et le financement des participants. Ces concepts sont expliqués dans les lignes directrices et les énoncés de politique opérationnelle qui souvent, n'ont pas d'équivalent à l'échelon provincial. Pour la plupart, les intervenants interviewés estimaient que ces documents ont permis d'établir des normes et des attentes pour toutes les parties en cause.

Les exigences relatives à la détermination de la portée permettent de cibler les ÉE et d'établir un mandat commun à l'AR et au promoteur.

Les exigences en matière de détermination de la portée sont précisées aux paragraphes 15(1) et 16(3) de la Loi. Par voie de conséquence, l'AR ou la commission sont tenues de définir les paramètres de l'évaluation (éléments du projet compris, types d'effets à étudier, etc.). Lorsque cela se fait en collaboration avec le promoteur, il en résulte un mandat commun et, par conséquent, une plus grande certitude pour les deux parties en ce qui a trait aux points qui seront abordés dans l'évaluation. Cela limite les risques de demandes d'information supplémentaire ultérieurement dans le processus d'évaluation, ce qui pourrait aboutir à des retards du projet et générer des coûts importants. Voilà pourquoi la concrétisation des avantages dus à l'étude est étroitement liée à la façon dont l'AR choisit de déléguer ses attributions pendant l'évaluation (notre analyse à la section précédente). Même si, dans la très grande majorité, les parties intéressées interviewées au cours du PSP n'ont pas fait d'observations sur la détermination de la portée en tant que problème, elles ont mentionné deux études de cas où la détermination de la portée a fonctionné particulièrement bien.

- *Étude de cas 3 (Terrain de golf) : L'AR a travaillé de concert avec le promoteur et son consultant pour la détermination de la portée et tout au long du processus d'évaluation, dans le but de constamment mieux cerner les questions relatives au mercure faisant l'objet d'une enquête. Il n'y a eu aucun retard lié à l'examen et à l'approbation, puisque toutes les parties avaient collaboré tout au long du processus d'évaluation afin de dégager les enjeux et de se concentrer sur les mesures d'atténuation les plus appropriées.*

7

Note : Le PSP s'est concentré sur les avantages supplémentaires, plutôt que sur les avantages partagés. Par voie de conséquence, le rôle des lignes directrices n'a pas été évalué dans les cas où des exigences provinciales faisaient chevauchement avec la Loi.

- *Étude de cas 4 (Parc d'industries alimentaires)* : Pour ce projet, on a créé un comité composé de représentants des organismes fédéraux et provinciaux de réglementation qui ont travaillé de concert avec les consultants du promoteur à la détermination de la portée et pour imprimer une orientation tout au long des processus d'évaluation, lorsque cela était nécessaire.

Dans les deux cas, les AR ont maintenu des rapports permanents avec le promoteur afin de cibler constamment l'évaluation au fil du déroulement des événements.

Par contre, les avantages ont été moindres dans trois études de cas préparées par le PSP et où l'AR était soit a) absente pendant la détermination de la portée, b) présente pendant la détermination de la portée, mais sans vraiment participer à la préparation de l'évaluation ou c) n'a pas eu recours à l'ensemble de l'information à sa disposition pour faciliter la détermination de la portée :

- *Étude de cas 1 (Bâtiment)* : Le promoteur a, au départ, entrepris une ÉE du site volontairement, avant l'adoption de la Loi. Lorsqu'il est devenu évident que l'AR avait des responsabilités en vertu de la nouvelle Loi, le promoteur a été appelé à réviser l'ÉE, à mener une consultation publique et à répondre à un certain nombre de demandes de renseignements supplémentaires. Les retards occasionnés au projet et les coûts qui en ont résulté (1,7 million de dollars) rendent compte de l'importance que l'AR et le promoteur soient présents pour la détermination de la portée.
- *Étude de cas 12 (Désaffectation d'une mine)* : Même si l'AR était présente pour la détermination de la portée, le manque de ressources ministérielles a été évoqué comme étant en partie la cause du manque de soutien pendant la préparation de l'ÉE. Par conséquent, les mesures d'atténuation envisagées ont été affinées au cours d'une période de trois mois pendant l'examen et l'approbation. Pendant ce temps, le promoteur a dû assumer des coûts supplémentaires de maintien de près de 100 000 \$.
- *Étude de cas 14 (Désaffectation de site)* : En l'occurrence, le consultant de l'AR n'a pas utilisé l'information communiquée par d'autres autorités fédérales pour faciliter la détermination de la portée du projet. Par voie de conséquence, il s'est produit un certain nombre de retards pendant l'examen et l'approbation. Puisque c'était une ÉE du secteur public, aucun coût n'a pu être attribué au titre des revenus perdus.

Études de cas où il n'existait pas de lignes directrices ou d'énoncés de politique opérationnelle pour illustrer leur importance :

- *Étude de cas 11 (Mine de cuivre)* : Selon l'AR, l'absence de lignes directrices sur les effets cumulatifs et l'importance n'était pas étrangère à l'ampleur des coûts (1,6 million de dollars ou 5,6 p. 100 des coûts d'immobilisation du projet) engagés par suite de l'incertitude au cours de l'évaluation et des retards qui en ont résulté.
-

- *Étude de cas 19 (Oléoduc)* : Puisqu'il s'agissait de l'une des premières études sur un oléoduc menée après l'adoption de la Loi, l'évaluation a été effectuée sans pouvoir bénéficier de nombre des lignes directrices et énoncés de politique opérationnelle qui existent maintenant. Ces documents auraient pu permettre d'éviter la dissidence d'un membre de la commission sur la base d'une interprétation différente de la Loi. Le fondement de cette dissension s'est retrouvé devant les tribunaux, coûtant au promoteur environ 2,5 millions de dollars en frais juridiques.⁸

Enfin, la Loi a permis de réduire les coûts des études en permettant aux promoteurs de tirer parti des ÉE menées antérieurement, réduisant ainsi leurs coûts d'évaluation. Les économies dégagées dans le cadre du PSP sont de 1 million de dollars (ou 100 p. 100 des coûts actuels de l'ÉE) pour l'étude de cas 12, et environ 10 millions de dollars (30 p. 100 de l'étude de cas 20).⁹

(ii) Importance – Alinéa 16(1)b) : Avantages de l'étude et des résultats

Même si dans nombre de processus ÉE provinciaux les promoteurs doivent préciser les répercussions du projet, on n'exige pas toujours d'en déterminer l'importance. Cela oriente les ÉE sur les effets réputés importants afin que les mesures d'atténuation puissent viser les aspects les plus essentiels. Résultat : le promoteur et les autorités provinciales/fédérales peuvent canaliser leurs ressources là où elles sont le plus en demande. Dans au moins 95 p. 100 des projets examinés, l'importance semble avoir été prise en compte adéquatement. On a relevé une étude de cas où l'importance pourrait avoir été mal gérée par l'AR :

- *Terrain de golf (étude de cas 3)* : En l'occurrence, les concentrations de mercure ont été contrôlées sur le terrain de golf pendant un certain nombre d'années avant le lancement de l'ÉE. Ainsi, la nature du « problème » était connue dès le lancement de l'ÉE. Les recherches supplémentaires demandées par l'AR n'ont pas permis de déterminer si le mercure constituait une menace importante pour la santé humaine ou l'environnement. Puisque l'évaluation n'a pu (à notre avis) dégager des mesures d'atténuation réduisant les risques ou permettant une meilleure gestion de ceux-ci, il se peut que les avantages éventuels du processus d'évaluation ne se soient pas pleinement concrétisés. Ainsi, si le risque dû à l'exposition n'a pas été jugé important, le projet aurait pu aller de l'avant tel que conçu à l'origine; de la sorte, on aurait évité des coûts supplémentaires d'immobilisation de près d'un demi million de dollars ou 15 p. 100 du total des coûts d'immobilisation du projet.

⁸ Note : L'expert-conseil n'a pas eu l'occasion de contre-interroger le promoteur au sujet de ses coûts estimatifs

⁹ Les ÉE de classe n'ont pas été étudiées par le PSP, mais représentent aussi une autre initiative prise par l'Agence pour réduire les coûts d'étude en tenant compte des effets connus et des mesures normalisées d'atténuation pour diverses catégories de projet.

(iii) Recours aux ÉE antérieures – Article 24 : Avantage dû à l'étude

Dans le cadre de cette pratique, les promoteurs peuvent utiliser et adapter des évaluations menées antérieurement à l'égard de projets qui ont déjà fait l'objet d'une ÉE, mais n'ont pas été mis en œuvre. Le PSP a dégagé deux études de cas où les études de commissions d'examen antérieures ont donné lieu à des avantages au niveau de l'évaluation :

- *Étude de cas 20 (Pétrole extracôtier)* : En l'occurrence, non seulement la détermination de la portée du projet a-t-elle été grandement facilitée par un examen antérieur par une commission, mais le promoteur a également pu utiliser et actualiser une bonne partie des données générées par l'étude relativement aux effets environnementaux, lui permettant d'économiser environ 10 millions de dollars au niveau des coûts d'étude de base. Cela aurait ajouté 30 p. 100 aux coûts réels de l'ÉE.
- *Étude de cas 12 (Désaffectation de mine)* : Puisqu'il y avait déjà eu un examen par une commission du même bassin hydrographique, le projet de désaffectation n'a pas été transmis à une audience en commission et les économies réalisées au niveau des coûts des études de base connexes et des consultations publiques se sont élevés à environ 1 million de dollars. Autrement dit, le coût de l'ÉE aurait doublé.

3.1.3 Avantages au niveau des résultats

Les *avantages au niveau des résultats* sont les répercussions environnementales évitées au cours de l'évaluation ou atténuées pendant la mise en œuvre du projet. D'après les résultats de l'étude du PSP, la Loi est le principal moteur de ces avantages lorsqu'elle est le seul incitatif réglementaire des ÉE. L'obligation de tenir des activités de suivi (article 38 de la Loi) est particulièrement importante pour la concrétisation de ces avantages. À l'heure actuelle, cet article de la Loi est actuellement le seul moyen de garantir le respect des conditions d'approbation des ÉE qui dépassent l'octroi de permis. On a dégagé des avantages au niveau des résultats dans huit des dix examens préalables et deux des six études approfondies qui ont fait l'objet d'un examen. La multiplicité des exigences ÉE se chevauchant et des conditions réglementaires relatives aux examens conjoints par une commission ont fait en sorte que la Loi n'a pu jouer de rôle additionnel. Les avantages au niveau des résultats prennent trois formes :

- *Avantages d'évitement* : Le fait d'éviter les effets en tenant compte des solutions de rechange est l'un des moyens les moins coûteux et les plus efficaces de garantir la durabilité. Cet avantage se concrétise au moment de la planification du projet et est dû aux articles de la Loi exigeant l'analyse des solutions de rechange. Pour les promoteurs, les économies se retrouvent au niveau des mesures d'atténuation évitées, des risques moindres et du moins grand nombre de permis réglementaires requis, etc. De façon générale, cet évitement a été observé dans les projets linéaires, par exemple les pipelines (études de cas 5, 18 et 19), les projets routiers (étude de cas 15) et les lignes de transport d'électricité (étude de cas 7). Prendre en compte les solutions de

rechange n'est exigé qu'au niveau de l'étude approfondie et aux échelons supérieurs. Dans la plupart des études de cas, les solutions de rechange auraient été dégagées par les politiques de l'industrie relatives aux « pratiques optimales » ou par les exigences provinciales en matière d'ÉE. Toutefois, les solutions de rechange sont moins évidentes dans les projets non linéaires.

- *Étude de cas 12 (Désaffectation de mine)* : Le promoteur a été appelé à préparer des scénarios de rechange pour la digue à stériles. C'est une exigence qui découle uniquement de la Loi.

Dans les études de cas préparées dans le cadre du PSP, la Loi a constamment favorisé ce type d'avantages en raison de ses lignes directrices et énoncés de politique opérationnelle. De la sorte, les promoteurs et les AR disposaient de consignes sur la façon d'enquêter, de faire rapport et d'évaluer des solutions de rechange. Si l'on disposait d'un plus vaste échantillon d'études de cas, on pourrait probablement faire ressortir les cas où la Loi contribue directement aux avantages au niveau de l'évitement.

- *Avantages au niveau de l'atténuation* : Les mesures d'atténuation permettent de réduire ou d'éliminer les effets importants dégagés au cours de l'évaluation. Elles sont définies au cours de la planification du projet et concrétisées pendant sa mise en œuvre. La Loi exige non seulement la définition des mesures d'atténuation, mais veille également à ce qu'elles soient mises en œuvre en en confiant la responsabilité aux AR. Nous résumons au Tableau 3.1 les avantages au niveau de l'atténuation dégagés par le PSP. Élément étonnant, ces avantages n'ont été observés que dans trois examens préalables (études de cas 1, 2 et 3) et trois études approfondies (études de cas 12, 14 et 16). C'est un résultat inférieur à ce que l'on prévoyait au départ, car on supposait que si la Loi :

- était le seul moteur réglementaire des ÉE, elle serait également le premier déterminant des mesures d'atténuation dégagées;
- exposait des exigences différentes des autres dispositions législatives relatives aux ÉE, cela aboutirait à des mesures d'atténuation distinctes.

En fait, le phénomène d'augmentation a été difficile à établir, car nombre des mesures d'atténuation dégagées par le PSP auraient été requises en vertu de la réglementation applicable, par exemple la *Loi sur les pêches*, ou en vertu des pouvoirs d'autres instances en matière de ÉE. Plus important, peut-être, est le rôle de la Loi pour ce qui est de fixer le contexte de planification menant à la détermination des mesures d'atténuation, de même que l'exigence relative aux activités de suivi qui en garantissent la mise en œuvre. Nombre de parties intéressées interviewées ont parlé de l'effet de la Loi sur la culture de la planification des projets et les ÉE au Canada.

- *Avantages en gestion des risques* : Ces avantages se concrétisent par la surveillance, la modification du concept et (ou) les plans d'intervention d'urgence en cas de sinistres éventuels (par exemple, séismes, inondations, contamination, etc.). Ces aspects sont requis pour toutes les évaluations effectuées en vertu de l'alinéa 16(1)a) de la Loi, mais également par un certain nombre d'AR (ONE, CCEA, MDN, etc.) interviewées. Ainsi, le PSP a fait ressortir ces avantages dans 75 p. 100 des études de cas analysées (sept des dix examens préalables, quatre des six études approfondies et les quatre rapports de commission). Parmi ces études, on a constaté que la Loi jouait nettement un rôle additionnel dans trois d'entre elles :
 - *Étude de cas 1 (Bâtiment)* : Le promoteur a préparé un programme de surveillance pour veiller à ce que les mesures d'atténuation touchant les terres humides adjacentes soient efficaces.
 - *Étude de cas 3 (Terrain de golf)* : Encore là, les programmes de surveillance et des mesures d'atténuation ont permis de gérer les risques éventuels d'exposition au mercure décelés pour cet emplacement.
 - *Étude de cas 8 (Épuration des eaux usées)* : Des études consécutives ont permis de constater un grave problème de fonctionnement risquant d'entraîner des déversements d'ammoniac, ce qui aurait pu entraîner des cas de mortalité aigus près de la décharge et le dépassement des objectifs provinciaux de qualité des eaux de surface jusqu'à 130 km en aval, selon les débits théoriques. Même si le risque d'un grave problème de fonctionnement a été jugé éloigné, on a établi un plan officiel pour éventualités.

Bien que la Loi ait été le seul moteur réglementaire de l'évaluation dans les études de cas 4, 7, 10 et 14, d'autres règlements auraient justifié l'élaboration de systèmes de gestion environnementale pour atténuer les risques et (ou) les dangers déterminés.

Tableau 3-1 : Avantages additionnels d'atténuation liés à la Loi

Examen préalable	Avantages consécutifs au niveau des résultats	Phénomène d'addition
Bâtiment	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Préservation des terres humides; ▪ Programme de surveillance. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La Loi mentionne les terres humides, la nouvelle <i>Politique fédérale sur les terres humides</i> et la nécessité d'atténuer les répercussions des projets.
Coupe d'arbres	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Restauration de l'habitat naturel; ▪ Destruction atténuée de l'habitat par des techniques spécialisées de coupe; ▪ Maintien de l'exploitation du terrain de golf. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La Loi mentionne les mesures d'atténuation visant le remplacement des peuplements de conifères non indigènes par une végétation favorisant l'habitat.
Resurfacement du terrain de golf	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestion des risques concernant le problème de mercure. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La Loi porte création d'une tribune à l'intention des AR et des promoteurs afin de dégager et de mettre en œuvre un programme de gestion des risques.
Ligne de transport d'électricité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mesures d'atténuation de la fuite des oiseaux; ▪ Consultation communautaire. 	
Études approfondies	Avantages consécutifs au niveau des résultats	Phénomène d'addition
Mine de cuivre	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plans d'intervention d'urgence; ▪ Programme de surveillance environnementale; ▪ Évaluation de suivi du rendement du promoteur pendant la mise en œuvre du projet. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tous ces éléments sont exigés par la Loi plutôt que par le processus provincial.
Désaffectation d'une base	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programmes de surveillance pendant le suivi; ▪ Mesures d'atténuation pour protéger la source printanière. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Découlant de l'examen et des exigences de suivi.
Route saisonnière	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mesures de suivi entraînant des modifications du projet pendant la construction pour régler les questions de détournement routier et la faiblesse des mesures d'atténuation prises. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le programme de suivi a nécessité la présence d'un surveillant de l'environnement sur place.

3.2 Articles de la Loi à l'origine d'avantages sociétaux

Divers articles de la Loi sont à l'origine d'avantages sociétaux dont nous avons traité à la section précédente et sur lesquels nous donnons plus de détails ci-après.

(i) ***Dégager et mettre en œuvre les mesures d'atténuation – Alinéas 16(1)d), 16(2)c) et paragraphe 20(2) : Avantages dus au processus et au résultat***

Les promoteurs obtiennent les approbations réglementaires de divers organismes de réglementation fédéraux ou provinciaux lorsqu'on a dégagé des mesures d'atténuation pour réduire les effets et les rendre négligeables. La société, en retour, bénéficie de formes de développement adéquates. Les dispositions veillant à l'application des mesures d'atténuation sont les paragraphes 16(2) qui exige un suivi et 20(2) qui stipule que la mise en place de mesures d'atténuation définies dans l'ÉE relève de l'AR. Le résultat est double : D'abord, les vérificateurs de l'environnement, d'après le PSP, sont essentiels au suivi, garantissant que l'ÉE guide la mise en œuvre du projet au lieu de dormir sur les rayons :

- *Étude de cas 15 (Route saisonnière)* : le vérificateur a dégagé plusieurs cas où le promoteur a dérogé à l'ÉE pendant la construction. Les mesures de redressement ont occasionné au promoteur des frais importants, soit plus d'un million de dollars, qui sont en fait des avantages sociétaux du suivi.

Le deuxième avantage est que l'AR devient le seul point de contact de toutes les parties intéressées aux activités de suivi :

- *Étude de cas 11 (Mine de cuivre)* : Le Sierra Club a utilisé cet article pour pousser l'AR du projet à préparer un rapport de suivi résumant les résultats des mesures d'atténuation à partir des efforts des divers organismes de réglementation fédéraux et provinciaux.

D'après les résultats du PSP, la Loi est le moteur premier des avantages de l'atténuation, si les règlements ou politiques sur l'environnement ne peuvent s'appliquer ou qu'il n'y a pas d'autre exigence d'évaluation. Cela s'est produit plus souvent aux stades de l'examen préalable et de l'étude approfondie. Si les responsabilités sont partagées avec d'autres instruments réglementaires, les lignes directrices et énoncés de politique opérationnelle liés à la Loi peuvent avoir un rôle qualitatif non négligeable.

(ii) ***Suivi – Article 38 : Avantages dus à l'étude et au résultat***

En vertu de la Loi, les promoteurs doivent concevoir et mettre en œuvre un programme de suivi conformément aux règlements édictés à cette fin. Ils sont également tenus d'informer le public de ces activités. Le PSP a dégagé trois études de cas où les activités de suivi ont été menées à bien :

- *Étude de cas 3 (Terrain de golf)* : Les résultats du suivi laissent voir que toutes les activités d'atténuation envisagées ont été menées à bien.
- *Étude de cas 11 (Mine de cuivre)* : L'AR principale a préparé un rapport provisoire sur les activités de suivi. Aucun écart important n'a été signalé par rapport aux activités envisagées.
- *Étude de cas 15 (Route saisonnière)* : Des activités de surveillance environnementale exigées en raison du suivi laissent voir que le perré placé sur les ponceaux était insuffisant (augmentant ainsi le risque éventuel d'érosion), que les ponceaux installés étaient trop élevés (augmentant le risque d'inondation) et que l'entrepreneur avait créé un ouvrage imprévu de franchissement d'un cours d'eau et d'un lac. Ce dernier aspect était l'écart le plus grave par rapport à l'ÉE et a dû être éliminé, nécessitant ainsi des activités de démolition et de construction s'élevant à 1 million de dollars.

(iii) **Financement des participants – Paragraphe 58(1.1) : Avantage dû à l'étude**

Malgré le désaccord des divers intervenants sur la façon de répartir le financement aux participants (section 5.2.7 du présent rapport), tous s'entendaient pour dire que l'article de loi susmentionné joue un grand rôle dans l'examen. Nombre de groupes d'ONG interrogés (études de cas 17 et 19) ont confirmé que sans ce type de soutien, la participation et la représentation juridique n'auraient pas été possibles. Puisque le PSP se concentrait sur les coûts des promoteurs, nous ne disposons pas de chiffres concernant cet avantage.

3.3 Répartition des avantages sociétaux de l'ÉE parmi les intervenants

Nous indiquons à la Figure 3.1 la répartition des avantages dus au processus, à l'étude et au résultat entre les promoteurs, les autorités responsables et la population. Le lecteur trouvera plus de détails à l'annexe 5. Ainsi qu'on pourrait s'y attendre, les résultats laissent voir une migration des avantages, passant du niveau des procédures à celui de l'étude et enfin aux résultats, au fur et à mesure du déroulement du processus. Signalons également un transfert du promoteur et de l'AR vers la société.

Figure 3-2: Répartition des avantages sociétaux entre les parties intéressées

Stade de l'ÉE	Promoteur	Autorité responsable	Société
Démarrage de l'ÉE			
Harmonisation			
Exclusions			
Échéancier de l'évaluation			
Détermination de la portée			
Délégation des attributions			
Préparation du rapport d'ÉE			
Effets environnementaux			
Importance			
Observations du public			
Atténuation			
Modalités de rechange			
Plan de suivi			
Recours aux évaluations précédentes ¹⁰			
Examen et approbation de l'ÉE			
Pertinence de l'information			
Décision			
Suivi			
Surveillance de l'environnement			
Vérification de l'efficacité des prévisions			
Exécution			

Clé

	Avantage dû au procédé
	Avantage dû à l'étude
	Avantage dû au résultat

Le lancement de l'ÉE se concentre sur les efficacies du processus pour le promoteur et l'AR.

Au stade du lancement de l'ÉE, d'après les résultats du PSP, le promoteur et l'AR bénéficient d'avantages dus au procédé et à l'étude en raison des activités comme la détermination de la portée, l'harmonisation, etc. Habituellement, la population n'est pas concernée à ce stade du processus décisionnel.

¹⁰ Paragraphe 24 (1) de la Loi.

La préparation du rapport d'ÉE se concentre sur les avantages dus à l'étude et au résultat pour le promoteur, l'AR et la population.

Au stade de la préparation du rapport d'ÉE, le promoteur peut prouver la diligence raisonnable, obtenir les approbations réglementaires, augmenter la confiance du public dans l'entreprise et démontrer sa diligence raisonnable. D'après l'étude de cas 9, la confiance des investisseurs dans les projets a augmenté en raison de la Loi. Selon l'AR, les sociétés financières internationales voient dans cette étape la planification d'un volet important pour prouver la diligence raisonnable. La préparation de plans de suivi offre également une plus grande certitude aux promoteurs pendant la mise en œuvre du projet. À ce stade, les AR peuvent vérifier qu'elles respectent leurs mandats respectifs tout en répondant aux grands objectifs gouvernementaux en matière de durabilité. La population en tire aussi profit de diverses façons. Souvent, les ÉE enrichissent le corpus général de connaissances au moyen d'études scientifiques ou socio-économiques. La consultation permet à la population d'exprimer ses préoccupations et de participer au processus de développement. Enfin, élément très important, l'évitement, l'atténuation et la gestion des risques réduisent les effets de l'aménagement, pour le bien commun.

L'examen et l'approbation se concentrent sur les avantages dus à l'étude ou au processus pour tous les intervenants.

Nombre de promoteurs interrogés ont mentionné que le stade de l'examen et de l'approbation constitue une convention collective avec l'AR et les autres pouvoirs en place sur les conditions d'approbation du projet. Cela offre au promoteur une plus grande certitude concernant la mise en œuvre du projet. Les AR ont la possibilité d'examiner l'ÉE et de demander un supplément d'information lorsqu'elles constatent des lacunes. Dans les cas de participation de la population, celle-ci peut s'assurer que dans l'ÉE, on a pris en compte ses préoccupations.

Le suivi se concentre sur les avantages dus au résultat pour la population.

Enfin, les activités de suivi offrent à l'AR la possibilité de veiller à ce que ses obligations en vertu de la Loi et d'autres textes législatifs pertinents soient respectés. La population bénéficie avant tout de ces activités, car elle veille à la concrétisation des mesures d'atténuation. Les promoteurs peuvent également en bénéficier si cela sert à vérifier l'efficacité des prévisions. De plus, cela ajoute non seulement de la certitude aux conditions d'obtention des permis, mais fournit aussi la base d'ÉE par catégorie, qui réduit encore davantage les coûts de l'évaluation. Les activités de suivi sont définies au cours de la planification du projet. En théorie, elles permettent de définir les rôles et attributions et les exigences de rapport. Elles sont mises en œuvre aux stades de la construction, de l'exploitation et de la désaffectation, selon le cas.

3.4 Résultats de l'analyse prospective des avantages

Dans une série d'études de cas, nous avons estimé les avantages supplémentaires attribuables à la Loi, à l'aide de l'analyse prospective des avantages (APA). Le lecteur trouvera une description

exhaustive de l'APA à l'annexe 5 et des constatations détaillées sur les cinq études de cas examinées. Voici les constatations générales tirées de l'analyse.

Dans plusieurs cas, les effets supplémentaires attribués à la Loi ont abouti à des avantages environnementaux et sociaux modestes et souvent mal définis. Dans d'autres cas, les effets supplémentaires dégagés et attribués à la Loi étaient mieux précisés. De l'ensemble du groupe d'études de cas se dégageaient plusieurs conclusions reposant sur les scénarios d'avantages préparés et évalués à l'aide de l'APA et en tenant compte des avantages éventuels dus au processus.

Tout d'abord, nous sommes arrivés à la conclusion que les avantages supplémentaires afférents étaient généralement proportionnels aux coûts liés à la réalisation de l'évaluation environnementale. Cette conclusion s'appuyait sur l'élaboration des scénarios d'avantages qui suivent (le lecteur trouvera aux descriptions des études de cas les hypothèses spécifiques et les valeurs économiques retenues) :

- *Étude de cas 20 (Pétrole extracôtier)* – prévention des déversements de pétrole futurs et évitement des dommages aux pêches des Grands Bancs.
- *Étude de cas 14 (Désaffectation du site)* – protection et ressources d'eau souterraine en place utilisées par la population locale.
- *Étude de cas 3 (Terrain de golf)* – avantages d'une moindre exposition au mercure et évitement des coûts d'élimination des déchets dangereux.

En deuxième lieu, nous avons conclu que les avantages observés et dus au processus étaient vraisemblablement aussi importants que les avantages dus au projet et liés aux résultats négatifs évités. Voici quelques exemples des catégories d'avantages dus au processus et provenant des études de cas :

- *Meilleures tranquillité d'esprit et participation de la collectivité.* Les évaluations menées en vertu de la Loi sont un moyen de dégager, d'exprimer et d'intégrer les préoccupations de la collectivité aux stades de la planification d'un projet. Même si ces avantages sont difficiles à quantifier, ils semblent vraisemblablement au moins comparables aux coûts de l'occasion offerte.
 - *Population mieux informée.* Les évaluations menées en vertu de la Loi exigeaient souvent des études de fond et une surveillance constante ou de suivi. Ces renseignements peuvent offrir une meilleure connaissance des systèmes naturels en définissant les conditions à un moment précis et en observant et consignait les changements qui interviennent avec le temps. Par voie de conséquence, l'information peut favoriser les décisions plus judicieuses sur la protection, l'affectation et l'utilisation futures des ressources.
 - *Échange d'information.* Dans certains cas, les évaluations en vertu de la Loi nécessitaient des modifications au projet, modifications débouchant sur des méthodes nouvelles ou meilleures de mise en œuvre du projet ou d'atténuation (voir l'étude de cas sur le terrain de golf). Ces évaluations ont également permis de dégager des préoccupations concernant les techniques
-

antérieures d'évaluation. En diffusant cette information, les futurs promoteurs de projet pourront en tirer des avantages.

- *Uniformité des évaluations environnementales.* En raison de leur vaste portée, les évaluations en vertu de la Loi peuvent, en fait, créer des normes minimales d'acceptabilité des projets en définissant les aspects à régler dans un projet analogue et en établissant des mesures acceptables de mise en œuvre et d'atténuation. Ces normes d'acceptabilité offrent aux promoteurs plus de certitude sur leurs obligations probables et renseignent le grand public sur les enjeux des projets analogues.

On trouve un exemple de l'ampleur éventuelle de ces avantages dus au processus à l'étude de cas 20 sur le pétrole extracôtier, dans laquelle les promoteurs ont été autorisés à intégrer les résultats d'études de base menées dans le cadre d'une ÉE antérieure. Ce partage de connaissances acquises a aidé les promoteurs à éviter des coûts, soit environ 10 millions de dollars, qui auraient été consacrés à des études de base supplémentaires. Ces coûts évités se situaient exactement dans la gamme des avantages prévus pour l'évitement de futurs déversements de pétrole et des pertes éventuelles sur les ressources halieutiques des Grands Bancs.

Nous présentons d'autres exemples d'avantages dus au processus dans l'étude de cas 12 sur la désaffectation d'un site, où les normes minimales d'acceptabilité pour définir les conditions de base d'un site potentiellement contaminé sont nettement définies et, sur le terrain de golf, où la méthode finale de mise en œuvre du projet offrait la possibilité d'être reprise sur d'autres emplacements. Dans l'exemple du terrain de golf, ces avantages éventuels dus au processus sont manifestement la principale source d'avantages, car aucun avantage direct n'a pu être un tant soit peu précisé.

Ces conclusions offrent un soutien ferme à la Loi, particulièrement si l'on songe que toute une gamme d'autres avantages ont été exclus de l'analyse. Voici ces avantages :

- avantages partagés, lorsque la Loi agit de concert avec d'autres règlements;
- projets exclus du processus des ÉE en vertu d'un règlement édicté sous le régime de la Loi (étude approfondie, liste d'exclusion, etc.) et le recours approprié aux déclencheurs.

3.5 Sommaire des avantages sociétaux

Le PSP a dégagé et classé toute une gamme d'avantages sociétaux issus de la Loi, soit essentiellement,

- aider les diverses parties intéressées à obtenir des *efficacités* tout en coordonnant les exigences d'évaluation/de réglementation pendant la planification (au moyen d'avantages dus au processus);
 - améliorer la *qualité* de l'évaluation par l'entremise de lignes directrices et d'énoncés de politique opérationnelle (avantages dus à l'étude);
-

- obtenir des avantages au niveau du développement durable par la promotion de mesures d'évitement ou d'atténuation réduisant ou éliminant les effets négatifs associés à la mise en œuvre du projet (avantages dus aux résultats).

En l'absence d'autres exigences réglementaires pour les ÉE, la Loi est à l'origine de ces trois catégories d'avantages dont nous traitons ci-après :

- (i) *les avantages dus au processus* aident les promoteurs à éviter les retards au démarrage du projet. C'est le domaine à risque le plus élevé pour le secteur privé et celui au sujet duquel les personnes interviewées par le PSP ont exprimé les plus vives préoccupations. La Loi facilite la gestion de ces risques en réduisant le délai d'évaluation, car elle rend obligatoire l'harmonisation des processus ÉE (abordée dans plus de 50 p. 100 des études du PSP) et la détermination de la portée du projet. D'après les résultats préliminaires, les avantages issus de ces exigences pourraient s'élever jusqu'à 15 p. 100 des coûts d'immobilisation du projet, soit environ 21 millions de dollars dans l'absolu pour l'une des études de cas préparées.
- (ii) *Avantages dus à l'évaluation* : Sans exception, les parties intéressées interrogées ont déclaré que les lignes directrices découlant de la Loi ont joué un grand rôle pour garantir la qualité des évaluations. Nombre d'autorités fédérales et provinciales voyaient dans la Loi l'un des principaux moteurs de la réforme des ÉE à l'échelon provincial. L'augmentation de la qualité a fait en sorte que la population a eu davantage confiance dans le processus, ce qui a réduit le nombre de contestations devant les tribunaux, à l'égard des décisions prises. Cela a aussi réduit le temps dont les promoteurs avaient besoin pour répondre aux demandes supplémentaires de renseignements pendant l'examen et l'approbation. Le PSP a calculé des économies afférentes pouvant atteindre 5,6 p. 100 des coûts d'immobilisation du projet.
- (iii) *Les avantages dus aux résultats* sont les répercussions environnementales évitées ou gérées dans le cadre du processus d'évaluation. Cela comprend également les systèmes de gestion de l'environnement mis en place pour surveiller les effets inconnus et suivre l'efficacité des mesures d'atténuation mises en place. Le PSP a permis de constater que la Loi était l'un des principaux moteurs de ces avantages lorsqu'elle était le seul instrument réglementaire des ÉE (c.-à-d. examens préalables et certaines études approfondies). Les parties de la Loi à l'origine de ces avantages sont notamment l'exigence de modalités de rechange, de mesures d'atténuation et de suivi. Nous résumons au Tableau 3.1 la gamme des avantages dus aux résultats déterminés.

L'analyse prospective des avantages a servi à prouver que les avantages au niveau des résultats étaient généralement proportionnels ou supérieurs aux coûts liés à l'évaluation environnementale. Cette conclusion s'appuie sur certains scénarios d'avantages que nous avons élaborés :

- *Étude de cas 20 (Pétrole extracôtier)* – prévention des déversements de pétrole futurs et évitement des dommages aux pêches des Grands Bancs.

- *Étude de cas 14 (Désaffectation du site)* – protection et ressources d'eau souterraine en place utilisées par la population locale.
- *Étude de cas 3 (Terrain de golf)* – avantages d'une moindre exposition au mercure et évitement des coûts d'élimination des déchets dangereux.

Le lecteur trouvera dans les descriptions d'études de cas les hypothèses spécifiques et les valeurs économiques dérivées par le PSP.

4 Coûts des ÉE et coûts supplémentaires dans les études de cas du PSP

Puisque la Loi est peut-être l'un des nombreux instruments législatifs exigeant des ÉE et (ou) l'analyse des effets environnementaux, le PSP vise les domaines où la Loi impose aux promoteurs des coûts *supplémentaires*. Cela a permis de préciser les points où les exigences de la Loi risquaient d'avoir des répercussions sur les entreprises. Après étude, les coûts semblent surgir à trois périodes différentes du cycle du projet : évaluation, démarrage du projet et mise en œuvre.

- Au cours de l'*évaluation*, la Loi peut imposer des exigences supplémentaires en matière de collecte des données, d'analyse, de définition des mesures d'atténuation et de préparation de plans de suivi. En revanche, il se peut qu'elle soit le seul moteur réglementaire des ÉE et, par conséquent, à l'origine de la totalité des coûts susmentionnés. Le *coût total des ÉE* s'entend donc de l'ensemble des coûts des études d'évaluation, peu importe qu'ils proviennent de la Loi ou des exigences provinciales relatives aux ÉE. Les *coûts supplémentaires d'évaluation* sont spécifiquement des coûts d'évaluation dus à la Loi. D'après le PSP, les résultats semblent indiquer que les deux types de coûts d'évaluation étaient modestes et que les promoteurs ne les trouvaient pas importants.
- Dans les cas où il y avait lacune au niveau de la gestion des ÉE, cela risquait de compromettre le *démarrage du projet*. Habituellement, les promoteurs peuvent mener à bien un certain nombre d'activités parallèles de planification afin de veiller à ce que, lorsque l'évaluation aura été approuvée, tous les éléments nécessaires soient en place pour amorcer telle tâche ou telle activité. Cela peut comprendre la préparation des équipes de construction sur place, la commande des matériaux, etc. Si l'on rate une saison de construction, il faut souvent retirer de l'emplacement le matériel, annuler les commandes, etc. Les coûts supplémentaires de démarrage du projet peuvent imposer au promoteur un risque par rapport à la concurrence, mais ils n'ont été constatés que dans trois des 20 études de cas préparées par le PSP. Ces coûts sont jugés être l'effet commercial le plus important que pourrait devoir absorber le promoteur par suite de l'évaluation.
- Pendant la *mise en œuvre du projet*, les coûts peuvent provenir des mesures d'atténuation et des activités de suivi exigées par la Loi. Il s'agit d'une troisième catégorie de coûts supplémentaires imposés par la Loi. Pour une bonne part, il s'agit d'avantages réels de la Loi, même s'ils se traduisent par des frais pour le promoteur. On a dégagé un cas où les activités de suivi ont imposé au promoteur des coûts supplémentaires importants. Selon l'AR, dans l'étude de cas 11 (Route saisonnière), le promoteur n'a pas utilisé l'ÉE comme document de base dans la mise en œuvre du projet. Par voie de conséquence, le surveillant de l'environnement a décelé plusieurs écarts importants par rapport aux lignes directrices acceptées et ces écarts ont entraîné des frais de reconstruction d'environ un million de dollars.

D'après les constatations générales du PSP, même si les trois types de coûts supplémentaires sont présents dans les examens préalables, on constate un transfert croissant vers les coûts de mise en œuvre du projet, à mesure qu'on passe aux études approfondies et aux commissions d'examen. Nous verrons dans ce qui suit les constatations du rapport sur les trois niveaux d'évaluation. Nous donnons d'abord les résultats sous forme condensée, c'est-à-dire le coût total des ÉE, relativement aux coûts supplémentaires (c.-à-d. l'ensemble des coûts des études d'évaluation, de démarrage et de mise en œuvre issus de la Loi), comparativement au total des coûts d'immobilisation des projets. Les coûts supplémentaires sont ensuite ventilés pour illustrer le fonctionnement de la Loi à chaque niveau d'évaluation.

4.1 Examens préalables

Les *examens préalables* sont la forme la plus simple d'évaluation requise en vertu de la Loi et comprennent le gros des évaluations menées dans le cadre du processus fédéral. Ils varient par le temps, la durée et la profondeur de l'analyse et selon les circonstances du projet envisagé, l'environnement et les effets environnementaux probables. Certains examens préalables n'exigent qu'une brève analyse de l'information disponible et un rapport d'une page ou deux. Dans d'autres cas, il faut de nouvelles études de fond et le processus peut être aussi poussé et rigoureux qu'une étude approfondie. À une exception près peut-être, l'étude du PSP s'est concentrée sur les examens préalables de moyenne à grande envergure.¹¹

Nous résumons au Tableau 4.1 les résultats du PSP. Le coût total des ÉE comprend les coûts de préparation du rapport d'évaluation requis en vertu de la Loi, ainsi que de toute autre réglementation provinciale sur les ÉE. Les coûts supplémentaires comprennent les coûts d'évaluation, de démarrage du projet et (ou) de mise en œuvre issus de la Loi. Enfin, les coûts d'immobilisation ont été intégrés pour illustrer les effets relatifs de l'évaluation et de la Loi sur la mise en œuvre du projet. Compte tenu de la nature des projets qui font l'objet d'un examen préalable, on pourrait s'attendre à une variation importante des coûts d'immobilisation. Nous constatons au Tableau 4.1 que tel est le cas, la gamme des coûts d'immobilisation allant de 22 250 \$ à 100 millions de dollars.

¹¹ L'étude de cas 6 porte sur la construction d'un aqueduc en Ouganda dans le cadre du Règlement sur les projets à l'extérieur du Canada.

**Tableau 4-1: Coûts des ÉE par examen préalable et coûts supplémentaires
en tant que pourcentage du total des coûts d'immobilisation**

Nom et numéro de projet	Coût total ÉE	% Immobil.	Coûts supplémentaires †	% Immobil.	Coût d'immobilisation du projet
Conduite d'eau (PEC) (6)	1 325 \$	6,0 %	1 325 \$	6,0 %	22 250 \$
Coupe d'arbres (2)	33 195 \$	7,6 %	283 760 \$	65,1 %	436 000 \$
Digue contre les inondations (PEC) (9)	41 000 \$	13,7 %	42 500 \$	14,2 %	300 000 \$
Terrain de golf (3)	143 686 \$	4,8 %	461 972 \$	15,4 %	3 000 000 \$
Gazoduc de CO ₂ (ONE) (5)	387 925 \$	2,8 %	408 250 \$	3,0 %	13 700 000 \$
Parc d'industries alimentaires (4)	100 600 \$	0,5 %	100 600 \$	0,5 %	18 500 000 \$
Bâtiment ** (1)	397 751 \$	1,3 %	2 114 166 \$	7,1 %	30 000 000 \$
Épuration des eaux usées * (8)	380 000 \$	1,0 %	380 000 \$	1,0 %	40 000 000 \$
Ligne de transport d'électricité (7)	180 000 \$	0,4 %	180 000 \$	0,4 %	50 000 000 \$
Examen préalable d'une mine de phosphate (10)	356 250 \$	0,4 %	1 475 000 \$	1,5 %	100 000 000 \$

Projets triés selon les coûts d'immobilisation

Nota : (*) – déclenche également des exigences provinciales en matière d'ÉE; (**) processus ÉE auto-amorcé par le promoteur; ONE – évaluation menée dans le cadre du processus de l'Office national de l'énergie; PEC – évaluation préparée en vertu du *Règlement sur les projets à réaliser à l'extérieur du Canada (PEC)*; (†) le total des coûts des ÉE comprend les coûts des études d'évaluation issus de la Loi ainsi que de toute autre loi provinciale sur les ÉE.

On s'attendrait que les examens préalables commandent les coûts *relatifs* les plus bas¹², rendant compte des risques perçus moindres liés à ce niveau d'évaluation. Dans les constatations du PSP, on confirme généralement ce fait (voir Tableau 4.1). À une exception près, le coût relatif moyen des examens préalables étudiés par le PSP était de 2,9 p. 100 (fourchette de 0,4 p. 100 à 7,6 p. 100) des coûts d'immobilisation du projet. Cela se compare à 3,1 p. 100 (fourchette de 2,5 p. 100 à 3,9 p. 100) dans le cas des études approfondies et de 1,5 p. 100 (fourchette de 0,5 p. 100 à 2,3 p. 100) pour les examens par une commission.

D'après les résultats, en outre, les coûts absolus des examens préalables étaient également faibles. Les coûts déclarés allaient de 1 325 \$ à 382 600 \$ comparativement aux études approfondies (450 000 \$ à 1,1 million de dollars) et aux examens par une commission (1,3 million de dollars à 28 millions de dollars). Les coûts moindres des examens préalables sont un indice des risques associés à ces projets, preuve que la Loi, en fait, fonctionne comme prévu.

Deux groupes d'examens préalables émergent de cette liste.

Dans les grands projets d'immobilisation, les coûts relatifs des ÉE sont modestes.

¹² Les coûts relatifs des ÉE sont exprimés ici en tant que pourcentage du total des coûts d'immobilisation du projet.

- (i) Les projets dont les coûts d'immobilisation sont importants, soit de 13,7 millions de dollars à 100 millions de dollars, dénotaient des coûts relatifs des ÉE assez faibles. À une exception près, les évaluations correspondaient à tout au plus 0,6 p. 100 des coûts d'immobilisation du projet.

Dans les petits projets d'immobilisation, les coûts relatifs des ÉE sont plus élevés.

- (ii) Les projets à coûts d'immobilisation modestes, variant de 22 250 \$ à 3 millions de dollars, témoignaient de coûts relatifs des ÉE plus élevés, variant de 6 p. 100 à 13,4 p. 100. Cette augmentation, relativement de taille, du coût des ÉE s'explique par diverses raisons :
- Les examens préalables comprenaient une étude où la gestion des ressources naturelles jouait un rôle beaucoup plus important dans le projet et, de la sorte, intervenait pour une plus grande proportion du budget. *Étude de cas 9 - Digue contre les inondations* : les coûts de l'examen préalable correspondaient à 13,7 p. 100 des coûts d'immobilisation, rendant compte du fait que l'évaluation était un élément indissociable du projet de gestion du bassin hydrographique et, par conséquent, joue un rôle plus grand dans la conception du projet.
 - Les examens préalables comprenaient également une étude où l'on a dégagé des risques potentiellement importants. Cela a entraîné d'autres études et des mesures d'atténuation au cours de la mise en œuvre du projet. *Étude de cas 3 - Terrain de golf* : les coûts d'examen préalable, correspondant à 4,7 p. 100 des coûts d'immobilisation du projet, rendent compte du *risque perçu* de contamination par le mercure ainsi que des études supplémentaires requises par l'AR pour obtenir l'approbation.
 - Les examens préalables où les coûts d'immobilisation sont faibles relèvent les coûts relatifs d'une évaluation. Certains promoteurs interviewés estimaient qu'il pourrait exister un niveau minimum rendant les ÉE irréalisables. Dans *l'étude de cas 6, Conduite d'eau*, les coûts de l'ÉE (6 %) correspondaient au temps (plusieurs jours) pris par le promoteur pour préparer le rapport d'examen préalable. Les coûts d'immobilisation sont faibles et sont masqués par le fait que le projet a été mis en œuvre outre-mer, où la main-d'œuvre et les types de matériaux utilisés sont relativement peu coûteux.

Nous résumons au Tableau 4.1 les coûts supplémentaires, qui sont ventilés davantage au Tableau 4.2. Les résultats du PSP font la distinction entre les coûts d'évaluation, de démarrage et de mise en œuvre.

Tableau 4-2 : Sommaire des coûts supplémentaires des examens préalables

Activité supplémentaire	Coût absolu et relatif des EE						
	1 Bâtiments	%	2 Arbres	%	3 Terrain de golf	%	4 Parc alimentaire
Démarrage de l'EE	2 813 \$	0,7 %	-	-	1 584 \$	1,1 %	-
Préparation du rapport d'EE	129 469 \$	32,6 %	-	-	-	-	-
Études supplémentaires	-	-	33 195 \$	100 %	140 874 \$	98 %	5 550 \$
Préparation de l'examen préalable	-	-	-	-	-	-	-
Évaluation du rapport d'EE et décision d'approbation	15 469 \$	3,9 %	-	-	1 228 \$	0,9 %	-
Délai interne	-	-	-	-	-	-	-
Frais juridiques	-	-	-	-	-	-	-
Coordination fédérale-provinciale	-	-	-	0 %	-	-	2 000 \$
Total partiel des coûts supplémentaires des EE	147 751 \$	37,1 %	33 195 \$	100 %	143 686 \$	100 %	7 550 \$
Autres coûts des EE*	250 000 \$	62,9 %	-	-	-	-	93 050 \$
Total des coûts des EE	397 751 \$	100 %	33 195 \$	100 %	143 686 \$	100 %	100 600 \$
RETARDS DES PROJETS							
Frais de financement	819 268 \$	2,7 %	-	-	-	-	-
Frais juridiques et professionnels	63 000 \$	0,2 %	-	-	-	-	-
Gestion	194 146 \$	0,6 %	-	-	-	-	-
Coûts de protection hivernale	600 375 \$	2 %	-	-	-	-	-
Total partiel des retards du projet	1 676 789 \$	5,6 %	-	-	-	-	-
Coûts absolus et relatifs des retards des projets en tant que pourcentage du total des coûts d'immobilisation							
ACTIVITÉ DE MISE EN ŒUVRE DU PROJET							
Mesures d'atténuation	7 813 \$	0 %	250 571 \$	57,5 %	-	-	-
Surveillance et mesure de la nappe phréatique	-	-	-	-	-	-	-
Paysagement et reboisement	-	-	-	-	313 364 \$	10,4 %	-
Végétation de surface, terrils	-	-	-	-	-	-	-
Programme de suivi	31 813 \$	0,1 %	-	-	2 856 \$	0,1 %	-
Surveillance de l'environnement sur place	-	-	-	-	4 922 \$	0,2 %	-
Études de surveillance	-	-	-	-	-	-	-
Total partiel des coûts supplémentaires de mise en œuvre	39 626 \$	0,1 %	250 571 \$	57,5 %	321 142 \$	10,7 %	-
TOTAL DES COÛTS D'IMMOBILISATION							
	30 000 000 \$		436 000		3 000 000 \$		18 500 000 \$
							13 700 000 \$

* Projets faisant l'objet d'autres exigences de l'EE

Activité supplémentaire	Coût absolu et relatif des EE									
	6 Pipeline d'eau	%	7 Ligne de transport	%	8 Épuration des eaux	%	9 Inondation	%	10 Phosphore	%
Démarrage de l'EE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Préparation du rapport d'EE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Études supplémentaires	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Préparation de l'examen préalable	1 325 \$	100 %	180 000 \$	100 %	260 000 \$	68,4 %	1 500 \$	3,5 %	356 250 \$	100 %
Évaluation du rapport d'EE et décision d'approbation	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Délai interne	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Frais juridiques	-	-	-	-	120 000 \$	31,6 %	-	-	-	-
Coordination fédérale-provinciale	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total partiel des coûts supplémentaires des EE	1 325 \$	100 %	180 000 \$	100 %	380 000 \$	100 %	1 500 \$	3,5 %	356 250 \$	100 %
Autres coûts des EE*	-	-	-	-	-	-	41 000 \$	96,5 %	-	-
Total des coûts des EE	1 325 \$	100 %	180 000 \$	100 %	380 000 \$	100 %	42 500 \$	100 %	356 250 \$	100 %
RETARDS DES PROJETS	Coûts absolus et relatifs des retards des projets en tant que pourcentage du total des coûts d'immobilisation									
Frais de financement	-	-	-	-	-	-	-	-	1 000 000 \$	1 %
Frais juridiques et professionnels	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gestion	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Coûts de protection hivernale	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total partiel des retards du projet	-	-	-	-	-	-	-	-	1 000 000 \$	1 %
ACTIVITÉ DE MISE EN ŒUVRE DU PROJET	Coûts absolus et relatifs de mise en œuvre du projet en tant que pourcentage du total des coûts d'immobilisation									
Mesures d'atténuation	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Surveillance et mesure de la nappe phréatique	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Paysagement et reboisement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Végétation de surface, terrils	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Programme de suivi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Surveillance de l'environnement sur place	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Études de surveillance	-	-	-	-	-	-	-	-	118 750 \$	0,1 %
Total partiel des coûts supplémentaires de mise en œuvre	-	-	-	-	-	-	-	-	118 750 \$	0,1 %
TOTAL DES COÛTS D'IMMOBILISATION	22 250 \$	-	50 000 000 \$	-	40 000 000 \$	-	300 000 \$	-	100 000 000 \$	-

* Projets faisant l'objet d'autres exigences d'EE

- (iii) *Coûts supplémentaires d'évaluation* : La Loi est le premier moteur réglementaire des ÉE dans l'ensemble des examens préalables étudiés, sauf trois. Voilà pourquoi la préparation du rapport d'ÉE apparaît constamment en coûts supplémentaires d'évaluation pour la plupart des examens préalables. La Loi intervient donc pour 100 p. 100 des coûts des ÉE. Dans les cas où il existe d'autres moteurs de l'ÉE, la Loi influe sur les coûts au moyen des exigences concernant les études supplémentaires. Dans les études de cas 1, 4 et 8 les coûts supplémentaires d'évaluation étaient respectivement de 37,1 p. 100, 7,5 p. 100 et 0,6 p. 100 du total des coûts de l'ÉE.
- (iv) *Coûts de démarrage du projet* : Un seul des projets qui ont fait l'objet d'un examen préalable a connu des retards dus à la Loi.
- *Étude de cas 1 (Bâtiment)* : Dans ce projet, le promoteur a volontairement entrepris une évaluation avant l'adoption de la Loi. Avec l'adoption de la Loi, les pouvoirs de réglementation ont estimé que la Loi avait été sollicitée ou déclenchée et qu'il fallait une consultation publique et des études supplémentaires. Le délai supplémentaire requis pour respecter ces obligations a entraîné de coûteux retards dans le démarrage du projet, soit 5,6 p. 100 (ou 1 676 789 \$) du total des coûts d'immobilisation.

Dans tous les autres examens préalables, le processus d'évaluation a été bien géré.

- (v) *Coûts de mise en œuvre du projet* : D'après les résultats du PSP, même si la Loi a des répercussions sur la mise en œuvre du projet, les coûts engagés étaient en grande partie peu importants (tout au plus 0,1 p. 100 du total des coûts d'immobilisation du projet). Il vaut la peine de signaler deux exceptions :
- *Étude de cas 2 (Coupe d'arbres)* : Les mesures d'atténuation exigées par la Loi ont été invoquées comme justification réglementaire pour financer la plus grande partie des frais d'un projet – les coûts supplémentaires de mise en œuvre du projet correspondaient à 57,5 p. 100 du total des coûts d'immobilisation pour cette étude de cas.
 - *Étude de cas 3 (Terrain de golf)* : Les plans de resurfaçage d'un terrain de golf ont été considérablement modifiés par les mesures d'atténuation obligatoires visant à régler un problème de mercure sur l'emplacement. Les coûts supplémentaires, en l'occurrence, se sont élevés à 10,7 p. 100 (321 142 \$) des coûts d'immobilisation, preuve que la Loi a joué un rôle dans la formulation du concept du projet et dans le suivi (les études de surveillance et les surveillants environnementaux sur place).

Les mesures d'atténuation exigées en vertu des règlements applicables étaient, d'après les examens préalables, non supplémentaires. Dans la presque totalité des études de cas préparées dans le cadre du PSP, la *Loi sur les pêches* était un des grands moteurs des mesures d'atténuation. Pour cette raison, les mesures indiquées au Tableau 4.2 touchent pour la plupart le terrain. Il a été beaucoup plus difficile d'obtenir des renseignements sur

les programmes de suivi. Dans la plupart des cas, les projets n'étaient pas terminés au moment de la tenue du PSP, ou les activités de suivi n'étaient pas gérées en tant que programme discret par l'AR. Sans exception, les études de cas du PSP prouvent qu'aucun budget officiel n'a été préparé pour le suivi. Souvent, ces activités ont été inscrites sous d'autres budgets.

4.2 Coûts des études approfondies

Les études approfondies sont plus poussées et, habituellement, portent sur des projets de plus grande envergure et plus risqués sur le plan de l'environnement. Voilà pourquoi ils sont également susceptibles de déclencher d'autres exigences d'ÉE provinciales. Nous constatons au Tableau 4.3 que quatre des six études approfondies analysées par le PSP touchaient les instances provinciales. Dans ces cas, les coûts des ÉE donnent des chiffres composites des exigences provinciales et fédérales. Nous analysons ici les coûts des ÉE et ensuite, traitons des coûts supplémentaires dus à la Loi.

À l'exception d'un projet, les coûts relatifs des ÉE des études approfondies sont plus élevés que pour les examens préalables, soit en moyenne 3,1 p. 100 des coûts d'immobilisation ou une fourchette de 2,5 p. 100 à 3,9 p. 100 des coûts d'immobilisation des projets.¹³ Cela rend compte du niveau de risque accru géré par ce niveau d'évaluation. Les objectifs de la Loi, qui sont de veiller à ce que l'on consacre un niveau d'effort approprié à chaque type d'évaluation, semblent être répercutés dans les études de cas du PSP analysées aux présentes.

Les coûts absolus des ÉE sont également plus élevés que pour les examens préalables, soit en moyenne 870 514 \$ comparativement à une moyenne de 178 631 \$ pour les examens préalables. Cela était prévisible, compte tenu de l'ampleur relative des projets soumis aux études approfondies, ainsi que du risque perçu plus considérable.

¹³ Les coûts de l'ÉE de la mine de cuivre semblent être légèrement faibles pour cette catégorie. L'une des explications du phénomène est que les coûts d'immobilisation relativement élevés du projet ont compensé les coûts relatifs de l'ÉE.

Tableau 4-3 : Coûts des études approfondies et coûts supplémentaires en pourcentage du total des coûts d'immobilisation

Nom et numéro de projet	Coût total d'ÉE	% Immobil.	Coûts supplémentaires	% Immobil.	Coût d'immobil. du projet
Route saisonnière * (15)	450 000 \$	3,9 %	1 450 000 \$	12,5 %	11 600 000 \$
Désaffectation d'une base (14)	605 670 \$	2,9 %	1 290 565 \$	6,2 %	21 000 000 \$
Désaffectation de mine * (12)	1 000 000 \$	2,5 %	1 168 750 \$	2,9 %	40 000 000 \$
Mine d'or (Phase I) **	1 200 000 \$	3 %	1 416 000 \$	3,5 %	40 000 000 \$
Mine de cuivre * (11)	1 096 904 \$	0,8 %	22 279 469 \$	15,9 %	140 000 000 \$
Préservatifs du bois (13)	152 500 \$	1,6 %	347 500 \$	3,7 %	9 300 000 \$

Tri d'après les coûts d'immobilisation du projet

Nota : (*) – exigence supplémentaire pour une ÉE provinciale; (**) processus d'ÉE auto-amorcé par le promoteur; (†) coût total de l'ÉE compris dans les coûts supplémentaires.

Nous donnons au Tableau 4.3 un sommaire des coûts supplémentaires, qui sont ventilés au Tableau 4.4.

- (i) *Coûts supplémentaires d'évaluation* : La Loi est le premier moteur réglementaire des ÉE dans seulement deux des six études de cas. En l'occurrence, la Loi est responsable de la totalité (100 %) des coûts d'évaluation engagés. Dans les quatre autres études de cas préparées dans le cadre du PSP (11, 12, 15 et 16), les coûts supplémentaires d'évaluation rendent compte des exigences de la Loi en matière d'enquête sur les effets cumulatifs, de plans d'intervention d'urgence, de consultation publique, etc. En d'autres termes, la valeur ajoutée par la Loi au processus d'évaluation. L'effet de ces coûts correspond à 0,6 p. 100 jusqu'à 36,9 p. 100 des coûts d'évaluation.
- *Étude de cas 16 (Mine d'or)* : Le promoteur a amorcé de vastes consultations publiques et des études environnementales avant de déclencher l'application de la Loi. Il avait également conclu un accord avec les pouvoirs locaux pour passer outre aux exigences provinciales en matière d'ÉE, en raison du travail qu'il avait effectué. Même si la Loi était la seule exigence réglementaire en matière d'évaluation, le promoteur a pu réaliser des économies, car il a utilisé les résultats des consultations et des études précédentes. Les coûts supplémentaires résultants se sont concentrés au niveau de l'évaluation, intervenant pour 0,8 p. 100 seulement du total des coûts d'immobilisation.

Tableau 4-4 : Coûts supplémentaires des études approfondies

Coût absolu et relatif des EE												
Activité supplémentaire	11 Culvre*	%	12 Désaffect. d'une mine*	%	13 Bois	%	14 Désaffect. d'une base	%	15 Route saisonnière*	%	16 Mine d'or**	%
Démarrage de l'EE												
Coordination environnementale	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Coordonnateur de l'environnement – Opérations	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100 000 \$	8,3 %
Coordonnateur de l'environnement – Construction	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100 000 \$	8,3 %
Chargé de projet	-	-	-	-	-	-	5 842 \$	1 %	-	-	-	-
Préparation du rapport d'EE												
Préparation de l'étude approfondie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	354 000 \$	29,5 %
Examen public	10 000 \$	0,9 %	-	-	-	-	-	-	2 500 \$	0,6 %	65 000 \$	5,4 %
Administration interne	-	-	75 000 \$	7,5 %	-	-	66 670 \$	11 %	-	-	-	-
Données de base (Etudes écologiques, Effets cumulatifs, solutions de rechange, plans d'urgence ou pour éventualités)	23 904 \$	2,2 %	-	-	-	-	539 000 \$	89 %	-	-	-	-
Évaluation du rapport d'EE et décision d'approbation												
Temps interne/examen par l'Agence	-	-	193 750 \$	19,4 %	-	-	23 074 \$	3,8 %	-	-	-	-
Coordination fédérale-provinciale												
Détermination de l'équivalence et processus d'EE fédéral et provinciaux	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3 000 \$	0,3 %
Total partiel des coûts supplémentaires des EE	33 904 \$	3,1 %	268 750 \$	26,9 %	152 500 \$	100 %	634 586 \$	100 %	2 500 \$	0,6 %	622 000 \$	51,8 %
Autres coûts des EE	1 063 000 \$	96,9 %	731 250 \$	73,1 %	-	-	-	-	447 500 \$	99,4 %	578 000 \$	48,2 %
Total des coûts des EE	1 096 904 \$		1 000 000 \$		152 500 \$		634 586 \$		450 000 \$		1 200 000 \$	

Suite page suivante.

RETARDS DU PROJET									
	Coût absolu et relatif des EE								
	11 CUIVRE*	%	12 Désaffect. d'une mine*	%	13 Bois	%	14 Désaffect. d'une base	%	15 Route saisonnière*
Frais financiers de l'emplacement (sécurité, gestion des effluents, services publics, etc.)	-	-	93 750 \$	0,2 %	-	-	-	-	-
Construction routière supplémentaire pour respecter les échéanciers de production	2 500 000 \$	1,8 %	-	-	-	-	-	-	-
Coûts de transport aérien d'un broyeur	225 000 \$	0,2 %	-	-	-	-	-	-	-
Recettes perdues (chute des prix du cuivre)	18 435 565 \$	13,2 %	-	-	-	-	-	-	-
Total partiel pour les retards de projet	21 160 565 \$	15,2 %	93 750 \$	0,2 %	-	-	-	-	-
ACTIVITÉ DE MISE EN ŒUVRE DU PROJET									
Coûts absolus et relatifs de mise en œuvre du projet en pourcentage du total des coûts d'immobilisation									
Mesures d'atténuation	-	-	75 000 \$	0,2 %	-	-	-	-	-
Reconception de la digue et du déversoir	-	-	-	-	-	-	655 979 \$	3,1 %	-
Contrôle de l'érosion	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Études de faisabilité et couverture végétale	-	-	-	-	-	-	-	-	56 000 \$ 0,1 %
Programme de suivi	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Études et suivi	22 000 \$	0 %	-	-	115 000 \$	1,2 %	-	-	160 000 \$ 0,4 %
Surveillance	-	-	-	-	80 000 \$	0,9 %	-	-	-
Modifications du concept	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Coûts de conformité dus au non-respect de l'ÉE pendant la construction.	-	-	-	-	-	-	-	1 000 000 \$ 8,6 %	-
Total partie des coûts supplémentaires de mise en œuvre	22 000 \$	0 %	75 000 \$	0,2 %	195 000 \$	2,1 %	655 979 \$	3,1 %	216 000 \$ 0,5 %
Coûts d'immobilisation du projet	140 000 000 \$	-	40 000 000 \$	-	9 300 000 \$	-	21 000 000 \$	-	11 600 000 \$

Nota : (*) - exigence supplémentaire pour une ÉE provinciale; (**) processus ÉE auto-amorcé par le promoteur

- (ii) *Coûts de démarrage du projet* : Dans le cadre du PSP, deux études approfondies ont entraîné des retards liés à la Loi. Dans tous les autres cas, la bonne gestion des dispositions législatives a fait qu'il n'y a eu aucune répercussion sur le démarrage du projet. Un seul retard a eu un effet important; nous expliquons les deux cas ici :
- *Étude de cas 11 (Mine de cuivre)* : L'application tardive de la Loi a entraîné une nouvelle détermination de la portée de l'évaluation déjà à mi-chemin dans le processus d'ÉE provincial. La Loi obligeait à tenir davantage compte des effets cumulatifs, des modalités de rechange ainsi que de la préparation de plans d'urgence et d'éventualités, autant d'éléments qui ont exigé d'autres consultations publiques. Les retards qui en ont résulté dans la mise en œuvre du projet ont eu diverses répercussions, notamment la construction d'un chemin supplémentaire (2,5 millions de dollars) et le transport aérien d'une machine de broyage venant du Brésil (225 000 \$)¹⁴ pour respecter l'échéancier serré de mise en œuvre du projet. Les retards ont également occasionné des pertes de revenus de 18,4 millions de dollars attribuées à la chute des prix mondiaux du cuivre. Les coûts de démarrage du projet s'établissaient à environ 21 millions de dollars (16 p. 100 des coûts d'immobilisation). Les conséquences sur la compétitivité sont jugées importantes. Le promoteur a dû renégocier des prêts pour le projet et demander à la Commission de protection de l'emploi des réductions d'impôt et des compensations salariales pour les employés.
 - *Étude de cas 12 (Désaffectation de mine)* : Après le dépôt du projet d'ÉE auprès de l'AR, il a fallu environ six mois pour obtenir l'approbation et six mois encore pour publier l'ÉE afin d'obtenir les observations de la population, recevoir l'approbation du ministre, sans oublier les trois mois obligatoires pour le permis. Pendant ce temps, le promoteur a engagé des frais financiers liés au site d'environ 1,5 million de dollars (notamment sécurité des lieux, gestion des effluents, services publics, etc.). Un faible pourcentage seulement du temps total était attribuable aux inefficacités du processus d'examen et d'approbation. Le reste rendait compte des délais habituels prévus pour l'examen public, l'approbation ministérielle et le processus d'octroi de permis de l'AR. Les coûts consécutifs attribués par le PSP s'établissent à 93 750 \$, soit 0,2 p. 100 des coûts d'immobilisation, et on ne peut considérer qu'ils ont un effet important sur la compétitivité du promoteur.

14 C'est la différence entre l'expédition par bateau et par transport aérien au Canada.

- (iii) *Coûts de mise en œuvre du projet* : La Loi est à l'origine de coûts supplémentaires d'atténuation dans trois des études approfondies examinées (études de cas 12, 14 et 16). Puisque ces mesures interviennent pour 0,2 p. 100, 3,1 p. 100 et 0,1 p. 100 du total des coûts d'immobilisation, on n'a pas considéré qu'ils avaient des effets importants sur la compétitivité du promoteur. Tout comme les examens préalables, les mesures d'atténuation identifiées comme avantages supplémentaires se concentraient habituellement sur les conséquences terrestres. Cela rend compte du rôle puissant de la *Loi sur les pêches* dans la détermination des coûts de mise en œuvre du projet, en tant qu'instrument réglementaire à appliquer. Cela prouve également de quelle façon la Loi va au-delà de la réglementation de façon à concrétiser un éventail plus vaste d'avantages durables.

Les mesures de suivi issues de la Loi n'ont été décelées que dans trois études (études de cas 11, 15 et 16). Voici leur forme :

- surveillance dans l'étude de cas 11 (20 000 \$ - négligeable par rapport aux coûts d'immobilisation du projet);
- coûts de conformité pour le promoteur qui n'a pas respecté l'évaluation dans l'étude de cas 15 (1 million de dollars ou 8,6 p. 100 des coûts d'immobilisation);
- études de suivi dans l'étude de cas 16 (160 000 \$ ou 0,4 p. 100 des coûts d'immobilisation).

Dans un seul des cas il n'est possible de considérer ces coûts comme importants (étude de cas 15). En l'occurrence, le promoteur aurait pu les éviter s'il s'était conformé aux conditions d'approbation. Ces coûts peuvent être considérés comme un avantage social et un résultat favorable dû à la Loi.

4.3 Coûts des commissions d'examen conjoint

Il y a examen par une commission lorsque, à la suite d'un examen préalable ou d'une étude approfondie, on constate que le projet exige une évaluation plus poussée. Ces projets sont transmis au ministre de l'Environnement aux fins d'un examen par une commission indépendante et publique. Les examens par une commission offrent à une multitude de groupes et de particuliers aux points de vue divergents la possibilité de présenter de l'information et d'exprimer leurs préoccupations. Les commissions d'examen conjoint se tiennent lorsque plus d'une instance exige une ÉE pour l'approbation d'un projet. Nous donnons au Tableau 4.5 les quatre commissions d'examen conjoint analysées dans l'étude du PSP.

Les coûts d'immobilisation des projets étaient élevés, se situant entre 57,2 millions de dollars et 2 milliards de dollars. Il s'agissait de projets de grande envergure portant sur l'extraction ou la gestion de ressources naturelles. Trois des quatre évaluations ont été lancées à titre d'examens par une commission. L'étude de cas 19 a été renvoyée à une commission d'examen après avoir été lancée en tant qu'étude approfondie.

Examen par une commission ou étude approfondie : les coûts sont comparables en tant que pourcentage des coûts d'immobilisation du projet.

D'après les constatations, les coûts relatifs des ÉE par une commission sont moins élevés que ceux des études approfondies, s'établissant en moyenne à 1,2 p. 100 (de 0,5 p. 100 à 2,7 p. 100) des coûts d'immobilisation du projet. On pourrait s'attendre à ce qu'ils soient légèrement plus élevés, puisque la décision de reporter à l'échelon supérieur laisse supposer un plus haut niveau de préoccupation du public et, par conséquent, un niveau plus élevé d'examen. Voici quelques explications possibles :

- le travail réellement fait pour satisfaire l'approbation réglementaire peut ne pas changer entre études approfondies;
- le coût des examens publics pour les promoteurs est faible relativement au total des coûts des ÉE;
- le coût d'immobilisation du projet est suffisamment élevé pour que le coût relatif de l'ÉE ne change pas.

Si nous examinons les coûts absolus des ÉE, nous constatons qu'ils sont en fait plus élevés que pour les études approfondies, soit en moyenne 8,5 millions de dollars, mais répartis sur une vaste échelle (1,3 million de dollars à 28 millions de dollars). Autrement dit, il y a augmentation dans l'effort absolu consenti, par rapport aux examens par une commission.

Tableau 4-5: Coûts des ÉE par une commission d'examen conjoint et coûts supplémentaires en tant que pourcentage du total des coûts d'immobilisation

Nom et numéro de projet	Coût total ÉE	% Immobil.	Coûts supplémentaires †	% Immobil.	Coûts d'immobilisation du projet
Dérivation d'eau * (17)	1 300 000 \$	2,27 %	6 010 000 \$	10,5 %	57 200 000 \$
Gazoduc/ Forage extracôtier *	3 015 000 \$ s.o. 15	0,46 %	3 120 525 \$ 0 \$	0,5 % 0 %	650 000 000 \$ 2 016 000 000 \$
Total partiel (18)					
Oléoduc * (19)	1 700 000 \$	0,26 %	11 700 000 \$	1,8 %	649 524 000 \$
Pétrole extracôtier (Phase I)* (20)	28 000 000 \$	1,40 %	42 000 000 \$	2,1 %	2 000 000 000 \$

Tri en fonction des coûts d'immobilisation des projets

Nota : (*) – exigence supplémentaire pour une ÉE provinciale; (†) coût total de l'ÉE compris dans les coûts supplémentaires.

Nous donnons au Tableau 4.5 les coûts supplémentaires, qui sont ventilés davantage au Tableau 4.6 qui suit.

- (i) *Coûts supplémentaires d'évaluation* : La Loi est l'un des nombreux moteurs réglementaires des ÉE et de la gestion de l'environnement à ce palier d'évaluation. Toutes les commissions d'examen conjoint analysées réunissaient de multiples instances, rendant compte de l'ampleur et de la portée géographique des projets entrepris. Par voie de

15 Le promoteur n'a pu fournir le total des coûts de l'ÉE ou du projet dans le délai imparti pour l'étude du PSP.

conséquence, la préparation du rapport sur l'ÉE ne figure pas en tant que coût supplémentaire dans l'une ou l'autre des commissions. Toutefois, il faut signaler une exception :

- *Étude de cas 18 (Forage extracôtier et gazoduc)* : La Loi a entraîné des exigences de rapport sur les effets cumulatifs, mais aucune étude de base supplémentaire n'a été nécessaire pour préparer cette partie du rapport. Les coûts relativement négligeables indiqués rendent compte du temps interne nécessaire pour réunir l'information voulue afin de répondre à cette question.

(ii) *Coûts de démarrage du projet* : Ce sont les coûts éventuellement les plus importants à tous les paliers d'évaluation. Compte tenu, dans l'absolu, de l'envergure et de la complexité des projets visés, les retards peuvent se traduire par des coûts potentiellement exorbitants. Voilà pourquoi les commissions sont soigneusement gérées, sur le plan de la durée de leurs travaux. Des quatre commissions d'examen conjoint analysées, deux seulement ont connu des retards au démarrage :

- *Étude de cas 20 (Pétrole extracôtier)* : Les pertes de revenus résultant de retards dans la mise en œuvre du projet ont été calculées par le promoteur à environ 14 millions de dollars (0,7 p. 100 des coûts d'immobilisation du projet). Le promoteur a assumé des coûts supplémentaires lorsque, par suite des retards, les coûts (non divulgués) de machines spéciales ont augmenté. Les coûts, dans un processus non harmonisé, auraient probablement été plus élevés. Voilà pourquoi ces chiffres peuvent servir d'étalon sur les avantages éventuels de l'harmonisation, lorsque tout ne fonctionne pas efficacement.
- *Étude de cas 19 (Oléoduc)* : Le promoteur a fait état de 7,5 millions de dollars de frais pour les retards de construction (déboursés pour garder sur l'emplacement le personnel et l'équipement). Quoi qu'il en soit, l'étude de cas 19, Oléoduc, permet de constater qu'il y a eu accélération du processus d'examen pour répondre à l'échéancier du promoteur en matière de démarrage du projet, de sorte que nous ne pouvons avoir la certitude que ces coûts peuvent être équitablement attribués à la Loi.

(iii) *Coûts de mise en œuvre du projet* : Dans les quatre études de cas examinés par une commission, les intérêts des diverses instances en cause ont fait en sorte que nombre d'éléments de suivi auraient eu lieu avec ou sans l'effet de la Loi. Ainsi, la totalité des mesures d'atténuation dégagées rendait compte des exigences réglementaires actuelles, d'innovations émanant du promoteur ou d'exigences partagées avec d'autres instances d'évaluation environnementale. Cela posé, la Loi exigeait également des vérifications et rapports sur l'exactitude de la prévision des effets du projet. Pour la plupart, les études de cas des commissions d'examen étaient encore aux premiers stades de la mise en œuvre des projets. Il était donc trop tôt pour que le PSP puisse préciser l'effet supplémentaire de la Loi sur les activités de suivi. Comme pour les autres niveaux d'évaluation, aucun budget spécifique n'avait été intégré à l'évaluation pour les activités de suivi.

Tableau 4-6 : Coûts supplémentaires des commissions d'examen conjoint¹⁶

Coût absolu et relatif de l'ÉE									
Activité supplémentaire	17 Gestion des eaux *	%	18 Gaz extractif et gazoduc *	%	19 Oléoduc *	%	20 Pétrole extractif *	%	
Démarrage de l'ÉE	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Préparation du rapport sur l'ÉE	-	-	105 525 \$	3,5 %	-	-	-	-	-
Études de base									
Examen en commission	162 000 \$	12,5 %	-	-	-	-	-	-	-
Demandes de renseignements supplémentaires									
Coordination fédérale-provinciale									
Frais généraux engagés par le promoteur en raison de retards dans l'harmonisation du processus ÉE	-	-	-	-	-	-	2 303 500 \$	8,2 %	
Total partiel des coûts supplémentaires des ÉE	162 000 \$	12,5 %	-	-	-	-	2 303 500 \$	8,2 %	
Autres coûts des ÉE	1 138 000 \$	87,5 %	2 909 475 \$	96,5 %	-	-	25 696 500 \$	91,8 %	
Total des coûts des ÉE	1 300 000 \$	100 %	3 015 000 \$	100 %	1 700 000 \$	100 %	28 000 000 \$	100 %	
Coûts absolus et relatifs des retards du projet en tant que pourcentage du total des coûts d'immobilisation									
COUTS DE DÉMARRAGE DU PROJET									
Perte de revenus due aux retards (2 millions de dollars/mois)	-	-	-	-	-	-	14 000 000 \$	7 %	
Coûts accrus d'immobilisation provenant des retards dans le projet (10 % à 15 % d'augmentation du prix du transport)	-	-	-	-	-	-	Confidentiel	Confidentiel	
Réserves pour maintenir sur place les équipes de construction	-	-	-	-	7 500 000 \$	1,2 %	-	-	
Contestations devant les tribunaux	-	-	-	-	2 500 000 \$	0,4 %	-	-	
Total partiel des retards du projet	-	0 %	-	0 %	10 000 000 \$	0 %	14 000 000 \$	7 %	
Coûts absolus et relatifs de mise en œuvre du projet en tant que pourcentage du total des coûts d'immobilisation									
COUTS DE MISE EN ŒUVRE DU PROJET									
Mesures d'atténuation	4 710 000 \$	8,2 %	-	-	-	-	-	-	
Divers plans de qualité des eaux									
Programme de suivi									

¹⁶ Note : Les coûts d'EE sont ici ceux engagés par le pipeline sur terre seulement.

[illegible]

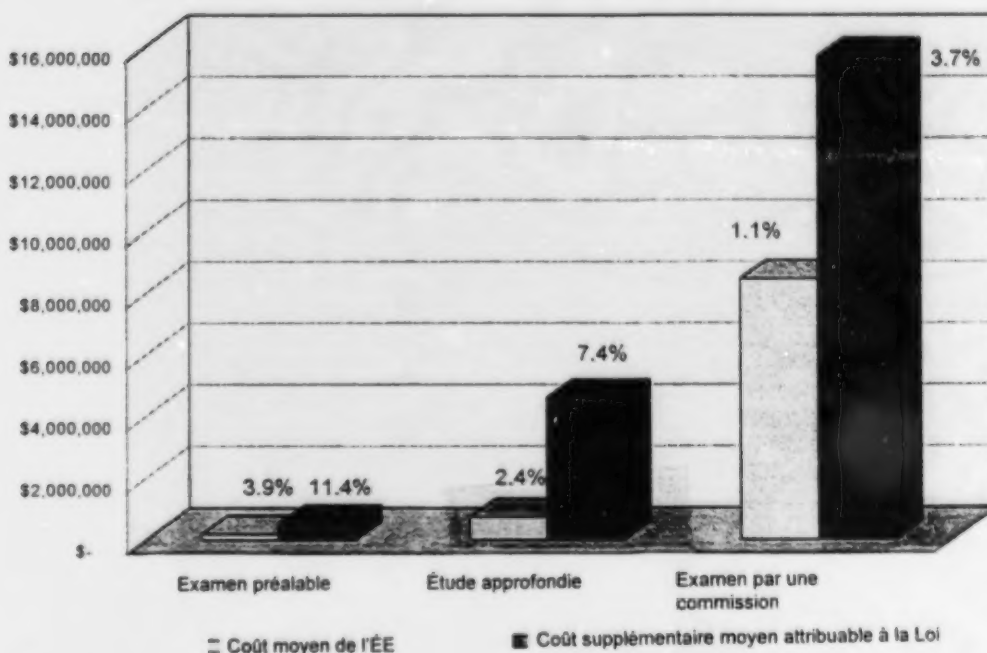
Note : (*) – exigence supplémentaire d'une ÉE provinciale.

4.4 Sommaire des coûts

À une exception près, les promoteurs interviewés estimaient que les coûts imposés par la Loi ou le processus ÉE étaient excessifs par rapport aux avantages. La Loi était l'un des principaux moteurs pour ce qui est des coûts d'évaluation et des exigences au niveau de l'examen préalable. En passant aux études approfondies et aux examens par une commission, on constate que l'évaluation découle en partie d'un contexte faisant intervenir de plus en plus d'instances. Trente pour cent (30 %) des examens préalables, 70 p. 100 des études approfondies et l'ensemble des examens conjoints par une commission supposaient des exigences provinciales en matière d'ÉE ou des évaluations demandées par le promoteur. Par voie de conséquence, la Loi est moins un moteur des coûts d'évaluation que les coûts supplémentaires (voir la Figure 4.1).

Figure 4-1

Comparaison de l'évaluation et des coûts supplémentaires pour les examens préalables, les études approfondies et les commissions d'examen conjoint (également exprimés en pourcentage du total des coûts d'immobilisation)



Les coûts supplémentaires ont été ventilés davantage afin de mieux saisir le fonctionnement de la Loi à chaque niveau. Cela est particulièrement important pour comprendre comment la Loi agit parmi les divers incitatifs réglementaires d'évaluation et, également, pour préciser les effets éventuels de la Loi sur les affaires.

- (i) *Coûts d'évaluation* : Le rôle, et donc les coûts de l'ÉE en général, changent selon le type de projet. Les ÉE comptent pour une part beaucoup plus importante de la mise en œuvre des projets où il y a gestion des ressources naturelles. Les examens préalables correspondaient en moyenne à 2,9 p. 100 des coûts d'immobilisation, tandis que les projets de gestion des ressources naturelles s'établissaient à un niveau beaucoup plus élevé, soit 7,6 p. 100 et 13,4 p. 100 des coûts d'immobilisation des projets. Aucun des promoteurs interviewés dans l'une ou l'autre des 20 études de cas préparées estimait que les coûts d'évaluation étaient déraisonnables. De plus, là où la Loi agissait de concert avec d'autres instruments réglementaires d'évaluation environnementale, les coûts supplémentaires moyens étaient de 13,7 p. 100 (sur une fourchette de 0,6 p. 100 à 37,1 p. 100) du total des coûts d'évaluation. En règle générale, ces coûts rendaient compte de la valeur ajoutée par la Loi (c.-à-d. prise en compte des effets cumulatifs, consultations publiques, plans d'intervention d'urgence, modalités de rechange). Le promoteur, dans l'étude de cas 20, a déclaré des frais généraux de 2,3 millions de dollars engagés en raison de retards dans le processus d'harmonisation. Ce montant correspondait à 8,2 p. 100 des coûts d'évaluation ou à 1,2 p. 100 des coûts d'immobilisation du projet. Puisque l'harmonisation offre de nombreuses autres économies, on ne sait pas si ces coûts ont été compensés par d'autres économies. On ne sait pas non plus quelle partie du retard peut être attribuée à une mauvaise gestion de la Loi. À une exception peut-être, les coûts des ÉE et les répercussions supplémentaires de la Loi à ce stade de planification n'étaient pas considérés comme ayant des effets importants sur la conduite des affaires.
- (ii) *Coûts de démarrage des projets* : Ces coûts sont apparus lorsque certains aspects de la Loi ont été mal gérés par le promoteur ou l'AR. Nous donnons des exemples de ces coûts à la pièce 4.1. Dans au moins une étude de cas à chaque niveau d'évaluation, on a dégagé des exemples où le promoteur a assumé des coûts importants par suite de mauvaises décisions de détermination de la portée et (ou) d'un manque de participation de l'AR pendant la préparation du rapport de l'ÉE. Un des facteurs importants des coûts était le fait que la Loi venait juste d'être adoptée et qu'il régnait beaucoup d'incertitude quant aux facteurs déclenchant son application, aux responsabilités des AR, etc. Les promoteurs et les AR interviewés ont déclaré s'attendre à la disparition de ces coûts, lorsque les diverses parties prenantes mettront en pratique les leçons apprises et que l'Agence continuera à élaborer des lignes directrices ou énoncés de politique opérationnelle dissipant les incertitudes.
-

Pièce 4.1 Coûts de démarrage des projets

On a observé des coûts de démarrage des projets lorsque certains aspects de la Loi ont été mal gérés au cours du processus d'évaluation. Dans le cadre du PSP, ces facteurs ont été identifiés comme des impacts commerciaux potentiellement importants résultant du processus d'évaluation. Par suite des retards au niveau de l'approbation, les promoteurs risquent :

- de compromettre les échéanciers de remboursement des prêts et de connaître des retards de production (pour la plupart, les grands projets sont financés à l'aide de prêts importants auprès des établissements de crédit);
- de perdre du temps de production et par conséquent, des bénéfices;
- de rater les pointes de prix du marché des ressources à extraire et, par conséquent, de perdre des bénéfices;
- d'offrir des primes aux consultants pour s'assurer de leurs services;
- de verser des primes aux entrepreneurs pour qu'ils demeurent prêts à démarrer le projet sur l'emplacement;
- de payer les entrepreneurs pour l'enlèvement de l'équipement lorsque les fenêtres saisonnières de construction sont ratées en raison de retards;
- d'assumer des obligations et des risques accrus associés aux emplacements miniers qui ne sont plus utilisés, mais qui n'ont pas encore été désaffectés;
- pour le secteur public, des retards faisant que le projet a été mis en œuvre au cours d'un autre exercice où le budget provincial était plus serré.

(iii) *Coûts de mise en œuvre des projets* : Compte tenu de la complexité du cadre réglementaire actuel pour les projets à grande échelle examinés en commission, le rôle de la Loi disparaît virtuellement en tant que moteur de coût pendant la mise en œuvre. Les mesures d'atténuation dues à la Loi et dégagées en tant que coûts supplémentaires étaient observées dans les examens préalables et les études approfondies. De façon générale, ces mesures d'atténuation étaient terrestres, rendant compte de la mesure dans laquelle la Loi sur les pêches régit les mesures d'atténuation en milieu aquatique. *Les coûts de mise en œuvre des projets rendent compte de la valeur qu'ajoute la Loi à la durabilité, puisqu'ils représentent les mesures supplémentaires requises pour éviter les effets néfastes associés à des travaux d'aménagement échappant à la réglementation actuelle.* Les coûts de suivi comprennent les études supplémentaires, la surveillance environnementale et les coûts d'observation, autant de mesures nécessaires pour garantir :

- l'efficacité des mesures d'atténuation;
- la détermination et la maîtrise des effets imprévus.

En bref, les coûts supplémentaires nécessitent une interprétation prudente. La Loi est à l'origine de la totalité des coûts d'évaluation si elle est le seul moteur réglementaire de l'évaluation.

Lorsqu'elle fonctionne avec d'autres instruments réglementaires, la Loi agit pour combler les lacunes négligées par les exigences provinciales en matière d'ÉE. Puisque le PSP s'est concentré sur le calcul des coûts supplémentaires, nous ne disposons pas de chiffres permettant de savoir quel pourcentage des mesures d'atténuation sont attribuables à la Loi ou à d'autres exigences. Toutefois, il est évident que la Loi agit de façon à combler les lacunes au niveau de la réglementation et à assurer leur application. Elle y parvient en vertu des articles exigeant l'examen et l'atténuation des effets des projets (particulièrement les effets cumulatifs), ainsi que la tenue de programmes de suivi visant à effectuer des vérifications. Même si les résultats du PSP laissent voir que le suivi doit être raffermi en tant qu'exigence de la Loi, ils font également ressortir les avantages potentiels de ces activités. Les coûts supplémentaires de démarrage des projets, nous l'avons vu, sont un indice des aspects où la Loi ne fonctionne pas comme prévu. Même si l'origine de ces problèmes est analysée en profondeur au chapitre 5, les parties intéressées interviewées, pour la plupart, ont déclaré que ces problèmes étaient des défis propres à la période de transition entre le BFEE et la Loi.

5 Questions et recommandations

Dans les chapitres précédents, nous avons examiné les avantages et les coûts sociétaux associés à l'application de la Loi et que le PSP a mis en lumière dans 20 études de cas. Dans ce dernier chapitre, nous étudions plus particulièrement un certain nombre de facteurs qui ont influé sur les avantages et les coûts dégagés par le PSP. Ces facteurs se répartissent en deux groupes :

- Le premier concerne les enjeux (et les coûts) liés à la promulgation récente de la Loi; ils sont en grande partie de nature transitoire.
- Le second groupe concerne les questions systémiques liées à la formulation de la Loi, des règlements, des lignes directrices et des énoncés de politique opérationnelle qui risquent d'entraîner des coûts récurrents si elles ne sont pas réglées rapidement.

Pour chaque groupe, nous analysons comparativement les causes en fonction des indications tirées d'un certain nombre d'études de cas. Nous analysons les observations et questions soulevées par diverses parties intéressées et préconisons des mesures correctrices éventuelles. En fonction des coûts et des avantages de chacune, nous recommandons une série de politiques ou de réformes administratives qui renforceraient les avantages sans entraîner de coûts excessifs. Les recommandations sont liées les unes aux autres tout au long du chapitre et résumées et classées par ordre de priorité dans la dernière section.

5.1 Questions de nature transitoire associées à la promulgation récente de la Loi

La Loi est relativement récente. Par conséquent, un certain nombre de règlements, de guides de référence et d'énoncés de politiques opérationnelles ont été élaborés au cours des quatre dernières années pour contribuer à la mise en œuvre de la Loi, en préciser l'objet et définir les pratiques exemplaires (voir Tableau 5.1).

Tableau 5-1 : Règlements, guides et énoncés de politique opérationnelle associés à la Loi

Règlements	Guides de référence des autorités responsables	Énoncés de politique opérationnelle
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Règlement sur la liste d'étude approfondie ▪ Règlement sur la liste d'exclusion ▪ Règlement sur la liste d'inclusion ▪ Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées ▪ Règlement sur les projets à réaliser à l'extérieur du Canada ▪ Règlement sur la coordination par les autorités fédérales des procédures et des exigences en matière d'évaluation environnementale 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Évaluer les effets environnementaux cumulatifs ▪ Registre public ▪ Déterminer la probabilité des effets environnementaux négatifs importants d'un projet ▪ Évaluer les effets environnementaux sur les ressources patrimoniales physiques et culturelles ▪ Guide de référence en application du Règlement sur la coordination fédérale ▪ Lignes directrices du ministre : Procédures d'examen par une commission 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aborder les effets environnementaux cumulatifs en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale ▪ Établir la portée de l'évaluation environnementale ▪ Questions liées à la «nécessité», à la «raison d'être», aux «solutions de rechange» et aux «autres moyens» en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale

LE PSP a défini deux grands problèmes associés à la période de transition suivant la promulgation de la Loi :

- Les promoteurs n'ont pas disposé de toutes les lignes directrices ni de tous les énoncés de politiques opérationnelles au début de l'ÉE;
- Les gestionnaires de projet des AR ne comprenaient pas tous la Loi ou ne connaissaient pas tous les lignes directrices et les énoncés de politiques opérationnelles.

Nous traitons de ces problèmes un peu plus loin.

Les promoteurs ne disposaient pas de toutes les lignes directrices ni de tous les énoncés de politique opérationnelle au début de l'ÉE.

Un certain nombre des projets examinés par le PSP ont été entrepris au moment où la Loi est entrée en vigueur. Par conséquent, les diverses parties intéressées étaient généralement dans l'incertitude en ce qui concerne les aspects suivants :

- Les rôles et les attributions associés à la délégation des responsabilités, au suivi, etc.,
- La façon dont l'harmonisation avec les autres processus des ÉE se déroulerait,
- L'interprétation de concepts comme les effets cumulatifs aux termes de la nouvelle Loi.

Trois études de cas illustrent ce point :

- *Étude de cas 1 (Bâtiment)* : Dans le cadre de ce projet, l'AR devait choisir et acheter un endroit pour qu'une société d'État y construise un bâtiment. Bien que la société d'État ait entrepris elle-même une évaluation de l'endroit choisi, le droit de propriété n'avait pas été transféré avant l'entrée en vigueur de la Loi. Lorsque l'AR s'est rendu compte que ce projet déclenchait l'application de la Loi, il a fallu que le promoteur collecte de l'information supplémentaire en vue de l'évaluation, même si la société d'État avait déjà engagé deux experts qui avaient attesté que l'ÉE respectait les exigences de la Loi. Sans le *Guide des autorités responsables* où puiser d'autres conseils, l'AR a estimé qu'elle devait respecter les normes les plus élevées possible, du fait notamment que ce projet attirait particulièrement l'attention du public. Les retards de construction qui en ont résulté ont coûté au promoteur environ 1,5 million de dollars, ou 6 p. 100 du total des coûts d'immobilisation du projet.
- *Étude de cas 11 (Mine de cuivre)* : L'absence de lignes directrices a contribué également à créer l'incertitude au sujet de l'application de la Loi dans cette étude de cas. Tout comme l'étude de cas 1, une évaluation était en cours lorsque la Loi est entrée en vigueur. Pour la première fois, on était aux prises avec les questions d'harmonisation, de déclencheurs et d'instances multiples que des lignes directrices auraient pu contribuer à résoudre à temps. Il a donc fallu plus de temps pour la détermination de la portée de l'ÉE, son examen et son approbation. Le PSP a déterminé que les coûts de démarrage du projet s'élevaient à environ 21 millions de dollars, soit 16 p. 100 du total des coûts d'immobilisation du projet.
- *Étude de cas 20 (Forage extracôtier)* : Dans cette étude de cas, les retards occasionnés par le choix des membres de la commission et la signature du protocole d'entente entre l'AR principale et l'OCTHE ont entraîné des coûts de démarrage (pertes de revenu de 14 millions de dollars et augmentation de 10 p. 100 à 15 p. 100 du prix d'achat d'un navire). Il est probable que les Procédures d'examen par une commission, les ententes d'harmonisation et le *Guide des autorités responsables* élaborés par la suite auraient contribué à réduire les retards et les incertitudes associés aux décisions prises par cette commission.

Ces études de cas illustrent l'importance des coûts de démarrage engagés par les promoteurs en raison des retards dans le début des projets. Ce sont, en fait, les coûts les plus importants cernés par le PSP dans les 20 études de cas. Sans exception, les promoteurs, les AR et les groupes d'organisations non gouvernementales (ONG) en cause ont estimé que bon nombre des problèmes qu'ils ont rencontrés dans le cadre de ces projets ne se reproduiraient probablement pas, compte tenu des leçons apprises et de l'élaboration des lignes directrices et des énoncés de politiques opérationnelles énoncés au Tableau 5.1. Le fait que le PSP n'ait pas constaté de problèmes semblables dans des projets récents montre bien que ces documents ont un effet positif sur les résultats des évaluations fédérales effectuées en vertu de la Loi.

À notre avis, l'initiative du PSP permettra de continuer d'améliorer les règlements, les lignes directrices et les énoncés de politiques opérationnelles en fournissant régulièrement de l'information à l'Agence sur leur efficacité. D'autres améliorations sont apportées au moyen de recommandations présentées dans les sections qui suivent.

Les gestionnaires de projet des AR ne comprenaient pas tous la Loi ou ne connaissaient pas bien les lignes directrices et les énoncés de politiques opérationnelles.

Le second problème constaté dans les études de cas du PSP était que les gestionnaires de projet des AR ne comprenaient pas tous la Loi ou connaissaient mal les règlements, lignes directrices et énoncés de politique opérationnelle. Nous estimons qu'il s'agit d'un problème transitoire qui risque de durer, car il surviendra chaque fois que l'Agence élaborera de nouveaux outils à l'appui de la Loi. Il est donc important de fournir davantage d'information et de cibler les personnes qui conviennent au moyen d'une formation, de sites Web et d'autres méthodes.

Bien que de nombreux ministères disposent d'experts, les gestionnaires de projet des AR ont un rôle clé à jouer pour déterminer la mesure dans laquelle les évaluations sont intégrées à d'autres volets de la planification des projets. Dans certains cas, ces gestionnaires avaient reçu peu ou pas de formation sur les évaluations ou sur la Loi. Dans les études de cas 1, 2, 11 et 15, les gestionnaires de projet ont admis qu'ils n'étaient pas au courant des lignes directrices ou des énoncés de politiques opérationnelles ou qu'ils les connaissaient très mal. Cela risque de limiter la qualité des évaluations dans les cas où les gestionnaires de projet déterminent finalement le niveau d'effort qu'il faut consacrer aux divers volets de l'étude des ÉE.

- *Étude de cas 2 (Coupe d'arbres) : des lacunes éventuellement importantes en ce qui concerne les effets biophysiques mettent en doute la raison d'être des mesures d'atténuation proposées. Dans cette étude de cas, le gestionnaire de projet qui a dirigé la préparation de l'ÉE n'avait reçu aucune formation, bien qu'un expert ministériel ait participé à l'étude.*

Un certain nombre d'experts ministériels interrogés par le PSP ont indiqué que la formation des gestionnaires de projet contribuerait à améliorer l'intégration de la Loi au développement des projets. Un certain nombre de chargés de projets ont également recommandé que les ministères fassent connaître les lignes directrices et les énoncés de politique opérationnelle à mesure qu'ils sont disponibles. Aucune suggestion n'a été faite sur la façon dont cela pourrait être réalisé.

Nous pensons que l'Agence pourrait envisager d'adopter un certain nombre de mesures, notamment :

- (i) *Collaborer avec d'autres ministères afin de déterminer les besoins de formation pour les gestionnaires de projet. Cette formation porterait non seulement sur les objectifs des ÉE dans le contexte général de la planification, mais également sur la façon dont l'information produite par les évaluations influence ou change les décisions que prennent les gestionnaires de projet pendant cette période. On pourrait également utiliser la formation pour fixer les rôles et les responsabilités au sein des ministères et déterminer comment ils seraient coordonnés au cours d'une évaluation. Cette approche présente l'avantage de cibler un groupe particulier de décideurs. Étant donné qu'il existe déjà un certain nombre de cours, ceux-ci pourraient être utilisés ou adaptés à un coût minime. Par contre, la mise en œuvre de ces cours a l'inconvénient de prendre du temps.*

Recommandation : Cibler les gestionnaires de projet des AR pour la formation

- (ii) L'Agence devrait travailler avec les experts en ÉE des ministères pour définir une stratégie de communication visant à mieux faire connaître la Loi. Par exemple, les sites Web des ministères provinciaux et fédéraux portant sur les ÉE pourraient être reliés au site de l'Agence. Cela pourrait être réalisé de façon stratégique lorsque les questions de nature décisionnelle traitées sur le site peuvent faire intervenir plusieurs instances. Cette méthode a pour avantage de permettre à un groupe cible clé d'avoir accès rapidement à l'information sur la Loi. L'Agence pourrait également publier des bulletins et créer des affiches à l'intention du personnel des ministères qui n'ont pas accès à Internet. Ces solutions ne sont pas très coûteuses et peuvent être facilement testées. Elles peuvent également servir à faire connaître le site Web ministériel au personnel qui a accès à Internet. Nous estimons que l'Agence possède déjà les éléments de base d'une stratégie de ce genre. Des améliorations pourraient être apportées de façon stratégique en fonction des budgets et des ressources. La stratégie pourrait cibler des groupes particuliers afin de leur fournir l'information pertinente sur les derniers travaux de l'Agence. Elle pourrait également servir à renvoyer de l'information à l'Agence afin de lui permettre de cerner les problèmes à mesure qu'ils se produisent.

Recommandation : L'Agence devrait renforcer sa stratégie de promotion et de communication pour faire connaître la Loi et ses exigences ainsi que tous les nouveaux règlements, lignes directrices et énoncés de politique opérationnelle.

- (iii) *Élaborer des lignes directrices sectorielles avec les ministères responsables visant à répondre directement aux besoins des gestionnaires de projet.* Étant donné l'intérêt exprimé par les AR et les promoteurs à l'égard des lignes directrices sectorielles, nous recommandons qu'elles soient élaborées en priorité. Les lignes directrices sectorielles offrent l'avantage de fournir des renseignements qui répondent aux besoins immédiats des gestionnaires de projet tout en assurant le soutien nécessaire de la part des experts ministériels en ÉE. Elles peuvent également servir à cibler et à promouvoir les pratiques exemplaires définies au sein des ministères. Bien que la production de ces lignes directrices risque d'être coûteuse, il existe déjà des exemples dont on peut s'inspirer au niveau international ainsi que de l'information produite par l'industrie. L'Agence devrait les élaborer en collaboration avec les ministères, les organisations industrielles et les ONG afin de faciliter leur acceptation. Finalement, elles devraient être affichées sur les sites Web ministériels, avec renvois au *Guide des autorités responsables* de l'Agence. Ces lignes directrices pourraient servir à répondre aux besoins d'information des gestionnaires de projet des AR ainsi que des promoteurs du secteur privé. Elles peuvent inclure des listes d'autorités avec qui communiquer au sujet de chaque catégorie de projet, des questions à aborder (responsabilités supplémentaires, information nécessaire à l'évaluation, obligation possible d'obtenir un permis et sa gestion). Le seul inconvénient de cette solution est que la mise en œuvre sera coûteuse car l'élaboration exigera la consultation d'une grande diversité d'intervenants.

Recommandation : L'Agence devrait élaborer des lignes directrices sectorielles en consultation avec les ministères.

5.2 Questions systémiques associées à la Loi, aux règlements, aux lignes directrices et aux énoncés de politiques opérationnelles

D'après les constatations du PSP, la Loi peut être interprétée de façon très large par des praticiens très compétents, ce qui est à la fois une force et une faiblesse. C'est une force dans la mesure où cette souplesse a permis de déterminer un certain nombre de mécanismes innovateurs qui améliorent l'efficacité et l'efficience du processus des ÉE. Pour la même raison, l'interprétation peut aboutir à des incertitudes concernant l'application des divers articles de la Loi. Ces difficultés sont abordées plus à fond dans les sections qui suivent.

5.2.1 Déclenchement de la Loi

La PSP a découvert deux problèmes liés aux facteurs de déclenchement. Le premier a trait à l'application tardive des déclencheurs relatifs aux permis, alors que le second a trait au déclenchement non approprié de la Loi. Les deux questions sont traitées ci-après.

Les déclencheurs relatifs aux permis suscitent des incertitudes au moment de la planification des projets

En théorie, les ÉE vont du général au particulier. Le fait de réaliser une ÉE avant la prise de décisions irrévocables facilite une définition progressive et itérative de la détermination de la portée des enjeux. Un certain nombre des déclencheurs de la Loi concernent des éléments très précis des projets qui ne sont élaborés qu'au stade d'une conception détaillée. En fait, les déclencheurs en matière de permis ont été constatés dans 40 p. 100 des études de cas préparées par le PSP. Ce sont notamment :

- *La Loi sur la protection des eaux navigables* – franchissement de cours d'eau,
- *La Loi sur les pêches* – modifications de l'habitat du poisson,
- *La Loi sur les explosifs* – fabrication et utilisation d'explosifs et d'installations connexes,
- *Immersion de déchets en mer.*

Le déclenchement tardif de la Loi pourrait obliger les promoteurs à redéfinir la portée de leur évaluation afin de répondre aux exigences de l'article 16 de la Loi ou d'effectuer des évaluations supplémentaires. Par exemple :

- *Étude de cas 20 (Forage de pétrole extracôtier)* : La décision tardive de la part du promoteur d'effectuer des rejets en mer a entraîné l'obligation d'un examen préalable postérieure à l'examen par la commission.
 - *Étude de cas 18 (Forage extracôtier et gazoduc)* : Dans ce cas, le promoteur du gazoduc prépare une étude approfondie et deux rapports préalables en plus de l'examen par la commission des conduites de raccordement proposées. Étant donné que ces gazoducs seront
-

construits plus tard, le promoteur a le temps de réunir l'information pertinente nécessaire et d'utiliser l'information approuvée par la commission pour compenser les coûts de l'étude de l'ÉE.

Même si une autorité provinciale a recommandé de réévaluer les déclencheurs relatifs aux permis en tant que déclencheurs de la Loi, le PSP n'a pas découvert de problème important dans les études de cas examinées. En fait, nous estimons que les permis concernent des questions environnementales particulières associées à l'étape détaillée d'un projet et dont il faut tenir compte. À notre avis, les questions soulevées par les déclencheurs en matière de permis comprennent :

- les incertitudes suscitées chez les promoteurs en ce qui concerne les exigences de rapport d'ÉE,
- la possibilité de retarder le début d'un projet et les coûts connexes (voir les recommandations dans les sections 5.2.2 à 5.2.7 du présent rapport).

Il est possible de remédier aux incertitudes concernant les exigences de rapport au moyen de deux réformes.

- (i) *On pourrait actualiser le Guide des autorités responsables afin de tenir compte des difficultés que représentent les déclencheurs en matière de permis. Il pourrait comprendre des stratégies visant à réduire les incertitudes, notamment :*

- Donner des conseils que les AR pourraient fournir aux promoteurs sur la probabilité d'avoir à obtenir un permis,
- Les exigences qui en résulteraient en matière d'évaluation (nouvelle portée plutôt qu'une ÉE distincte);
- Dresser la liste des facteurs qui déclenchent l'application de la Loi dans ce domaine.

Étant donné que le Guide existe déjà, les révisions seraient relativement peu coûteuses. Par contre, l'information pourrait être trop générale car elle sensibiliserait le lecteur aux problèmes éventuels, sans lui donner de conseils précis sur la façon d'y remédier.

Recommandation : Mettre à jour le Guide des AR afin de traiter des difficultés posées par les déclencheurs relatifs aux permis.

- (ii) Les lignes directrices sectorielles pourraient également traiter des questions de permis associées aux types de projets particuliers à chaque ministère. La différence entre les lignes directrices sectorielles et le Guide des AR tiendrait au fait que les premières permettraient de déterminer les déclencheurs et les exigences de rapport pour des catégories de projets particulières. Dans l'immédiat, cette solution pourrait être plus utile aux gestionnaires de projets que le Guide des autorités responsables. Si les lignes directrices sectorielles étaient affichées sur le Web, elles pourraient être reliées aux sites Web provinciaux sur les ÉE et à ceux des ministères responsables afin de faciliter la tâche des promoteurs.

Recommandation : On devrait utiliser les lignes directrices sectorielles pour traiter des questions de permis associées aux diverses catégories de projets.

- (iii) *L'Agence devrait collaborer avec les AR afin de dresser une liste des projets exigeant des permis qui déclenchent l'application de Loi. Bon nombre de déclencheurs liés aux permis qu'a permis de déterminer le PSP sont exercés à la discrétion de l'AR. La liste de ces projets pourrait être fournie dans le cadre des nouvelles dispositions de la structure visant les permis comme l'a prévu le MPO à l'égard du paragraphe 35(3) de la Loi sur les pêches.*

Recommandation : Les autorités responsables devraient élaborer un «règlement sur la liste d'exclusion» pour les projets qui exigent systématiquement des facteurs de déclenchement liés aux permis. Elles pourraient également élaborer des lignes directrices accompagnées de critères qui aideraient les promoteurs à déterminer les conditions dans lesquelles d'autres projets exigent éventuellement de tels déclencheurs.

«Situation d'urgence» n'est pas définie par la Loi pour les projets exclus des évaluations

LE PSP a trouvé une étude de cas où la Loi n'a peut-être pas été appliquée de façon adéquate.

- *Étude de cas 2 (Coupe d'arbres) :* Dans cette étude, une enquête réalisée par l'AR a montré qu'un nombre important d'arbres près d'une piste enfreignaient le Règlement sur les zones d'aéroports (RZA), qui impose des limites de hauteur très strictes. Le gestionnaire de projet a invoqué le déclencheur financement pour prendre un certain nombre de mesures d'atténuation visant les propriétaires fonciers susceptibles d'être touchés et dont les arbres étaient en infraction.

Étant donné que la coupe d'arbres est une activité d'entretien exigée par le RZA, la plupart des coûts du « projet » étaient liés aux mesures d'atténuation qui ne relevaient pas nécessairement de l'AR. Si l'on n'avait pas invoqué le déclencheur financement, les arbres auraient été coupés de toute façon et les parties éventuellement touchées auraient été responsables de mettre en œuvre les mesures d'atténuation qu'elles auraient choisies.

Dans ce cas, le problème n'a pas grand chose à voir avec le facteur financement comme tel. Il a plutôt à voir avec le paragraphe 7 (1) de la Loi, qui porte sur les projets exclus des évaluations. Il énonce précisément qu'une ÉE n'est pas nécessaire lorsque :

- a) le projet est décrit dans une liste d'exclusion;
- b) le projet est mis en œuvre en réponse à une situation d'urgence nationale pour laquelle des mesures temporaires sont prises en vertu de la Loi sur les mesures d'urgence;
- c) le projet est mis en œuvre en réponse à une situation d'urgence et vise la protection des biens ou de l'environnement ou de la santé ou de la sécurité publiques.

Selon nous, la décision du gestionnaire de projet de procéder à une ÉE pourrait avoir compromis

les objectifs de sécurité du RZA. Les effets de la coupe des arbres auraient été probables mais justifiés, compte tenu des objectifs de sécurité publique de ce règlement. Puisque la Loi ne définit pas « situation d'urgence » (alinéa « c »), le gestionnaire de projet avait toute latitude pour interpréter le texte. Cet exemple montre surtout qu'il existe un certain nombre de projets qui visent la protection de la sécurité ou de la santé publiques ou les biens ou l'environnement qui ne nécessitent pas toujours des évaluations environnementales. Ces projets ne répondent pas à des situations d'urgence et ne sont donc pas visés par l'alinéa 7(1)c) de la Loi. Il est difficile de savoir dans quelle mesure le problème peut être systémique dans d'autres ministères, étant donné le nombre limité des études de cas préparées par le PSP.

LE PSP a déterminé deux réformes :

- (i) *Nous recommanderions que l'Agence collabore avec les AR afin d'identifier les projets visant la protection des biens et de l'environnement ou des objectifs de santé et de sécurité publiques . Ces projets devraient respecter un certain nombre de critères, notamment le fait qu'ils : (i) sont mis en œuvre en réponse à des règlements existants comme le RZA, (ii) causent des dommages importants à l'environnement et (iii) sont mis en œuvre de façon routinière. Les projets respectant ces critères pourraient figurer dans le Règlement sur la liste d'exclusion. Les AR pourraient alors établir des outils de gestion environnementale plus appropriés pour faire face aux effets de ces activités.*

Recommandation : Les projets mis en œuvre de façon routinière en vue de protéger les biens ou l'environnement ou de réaliser les objectifs de santé et de sécurité publiques devraient figurer dans la liste d'exclusion.

- (ii) *Deuxièmement, les énoncés de politique opérationnelle devraient être utilisés pour déterminer les critères ou les catégories de projet qui constituent des situations d'urgence. Un énoncé de politique opérationnelle peut être élaboré et mis à jour relativement rapidement en tenant compte des leçons apprises. À notre avis, il pourrait être restrictif d'inclure une définition de « situation d'urgence » dans la Loi, car les définitions font l'objet de toutes sortes d'interprétations et les modifications apportées aux lois prennent du temps et coûtent cher.*

Recommandation : L'Agence devrait élaborer un énoncé de politique opérationnelle précisant les critères ou les catégories de projet qui constituent des situations d'urgence.

5.2.2 Harmonisation avec les autres processus d'ÉE

Le paragraphe 12 (4) stipule que « Dans le cas où plusieurs autorités responsables sont chargées d'un même projet, l'autorité responsable peut, dans le cadre de l'examen préalable ou de l'étude approfondie d'un projet, coopérer, avec l'instance qui a la responsabilité ou le pouvoir d'effectuer, en tout ou en partie, l'évaluation des effets environnementaux d'un projet ». Une instance étant définie entre autres comme une province, l'Agence a négocié des accords

d'harmonisation avec un certain nombre d'entre elles pour faciliter cette coopération.

La moitié des projets examinés par le PSP doit faire également l'objet d'évaluations environnementales par les provinces. Il est surprenant de constater que les intervenants n'ont trouvé que très peu de cas d'opposition à l'harmonisation. Les deux cas constatés par le PSP sont traités ci-dessous :

Les critères de renvoi à un niveau supérieur doivent être précisés pour accélérer les décisions concernant les examens conjoints avec les autorités provinciales.

Les projets fédéraux ne sont renvoyés au niveau de l'examen par une commission que lorsque le projet suscite suffisamment de préoccupations chez le public ou qu'il a des effets importants. De même, un projet peut déclencher un processus provincial d'ÉE qui exige immédiatement une audience par un tribunal indépendant. Il se pourrait alors que, dans une étude approfondie, on conclue, après qu'un tribunal provincial indépendant ait siégé, qu'un examen par une commission fédérale est nécessaire. Les promoteurs risquent alors d'avoir à engager des coûts de démarrage importants afin d'obtenir l'approbation fédérale. Le PSP a découvert un seul projet où l'autorité provinciale et le promoteur ont estimé que ce problème était possible :

- *Étude de cas 17 (Commission de gestion d'un bassin hydrographique) :* Dans le cadre de ce projet, l'étude approfondie a été réalisée au niveau fédéral en même temps qu'une audience était menée au niveau provincial. Huit mois se sont écoulés avant que l'AR fédérale ait suffisamment d'information pour que l'étude soit renvoyée à une commission d'examen conjoint. En raison des coûts associés à ce retard, le promoteur (une autorité provinciale) a disposé de moins de fonds publics pour lancer le projet. L'AR fédérale a estimé que l'un des obstacles au renvoi du projet plus tôt à une commission d'examen était que les critères à ce sujet étaient mal définis dans la loi. La décision de renvoyer l'évaluation a dû attendre que l'on réunisse des preuves montrant que les préoccupations publiques étaient suffisantes ou que les effets du projet risquaient d'être importants.

Bien que le PSP n'ait trouvé qu'une seule étude de cas présentant ce problème particulier en matière d'harmonisation, il est évident que cette question risque de se reproduire et doit être abordée. Les critères de renvoi ne sont pas clairement définis dans la Loi ni dans le Guide des autorités responsables. Si le promoteur avait appartenu au secteur privé, les pertes de profit auraient pu être très importantes (comme on l'a vu dans les études de cas 1, 11 et 20).

- *Étude de cas 19 (Oléoduc) :* Le promoteur a noté que les raisons pour lesquelles l'évaluation a été renvoyée à une commission n'étaient pas claires. Normalement, les pipelines de cette taille ne font l'objet que d'une étude approfondie. Selon les promoteurs, l'obligation de procéder à un examen public a entraîné des retards imprévus de mise en œuvre du projet.
- (i) *Dans l'étude de cas 17, l'AR fédérale a suggéré qu'il faudrait énoncer plus clairement dans le Guide des autorités responsables les critères relatifs au renvoi de l'évaluation. Cette révision pourrait être effectuée sans trop d'effort ni coût importants. Le Guide pourrait être révisé afin d'assurer une meilleure orientation sur la façon de déterminer ce*

que constitue *des préoccupations publiques suffisantes*. Il devrait fournir aux AR une mesure de ce qui est suffisant, établir des indicateurs et préciser si l'expérience acquise dans des projets antérieurs semblables peut servir de justification de renvoi. Il faudrait également énoncer clairement des critères permettant d'aider l'AR à déterminer rapidement quels sont les effets importants.

Recommandation : L'Agence doit préciser, dans le Guide des AR, les critères permettant de décider du renvoi d'une évaluation.

(ii) *La commission provinciale a proposé l'élaboration de dispositions de renvoi automatique chaque fois que les processus fédéraux ou provinciaux exigent un examen par une commission.* Apparemment, quatre à cinq examens semblables sont effectués chaque année pour la province en question. L'autorité provinciale a estimé que les coûts de ces examens étaient gérables (environ 100 000 \$ chacun). À notre avis, les dispositions de renvoi automatique exigeront de la part de l'Agence une meilleure compréhension des éléments suivants :

- Les conditions dans lesquelles les renvois provinciaux et fédéraux se produisent (exigences en matière d'information, points de décision). Il se peut que la province dispose d'informations qu'elle pourrait communiquer à l'AR fédérale au début de la planification du projet.
- Le nombre des provinces dans lesquelles cette situation pourrait se produire. Étant donné que l'Alberta est la seule province où le PSP a découvert ce problème, nous ne savons pas combien de provinces ont des processus d'examen semblables qui exigent une harmonisation. Il se peut que l'Agence ait à se préoccuper de quelques provinces seulement.
- La question de savoir si les dispositions de renvoi automatique auront un impact important sur le budget disponible pour gérer les commissions d'examen (compte tenu des accords actuels de partage des coûts, etc.).

Recommandation : L'Agence doit étudier les conséquences des renvois automatiques.

Les recommandations provinciales remises au ministre en Colombie-Britannique sont confidentielles, alors que les recommandations fédérales sont examinées publiquement.

Le PSP a découvert un cas où le processus d'harmonisation était difficile en raison des exigences conflictuelles relatives aux consultations publiques et aux recommandations au ministre.

- *Étude de cas 11 (Mine de cuivre)* : En Colombie-Britannique, le processus d'ÉE fait intervenir le public dès les premières étapes, de la détermination de la portée du projet à l'examen. Selon l'autorité provinciale, une fois qu'une ÉE est terminée, aucune autre consultation publique n'est nécessaire. C'est pourquoi la province remet une recommandation confidentielle au ministre. Par contre, l'article 22 de la Loi exige que la recommandation de l'AR fédérale fasse l'objet d'un examen et d'observations publiques avant

que le ministre ne prenne une décision. L'autorité fédérale a estimé que ces différences étaient l'un des quatre facteurs constatés dans cette étude de cas qui entraînent des retards et des coûts de démarrage importants pour le projet (environ 21 millions de dollars, soit 16 p. 100 du coût d'immobilisation du projet).

Le promoteur et l'autorité provinciale en matière d'ÉE ont souligné que bon nombre des difficultés de procédure en matière d'harmonisation avaient été réglées grâce à des accords d'harmonisation et par l'élaboration de diverses lignes directrices par l'Agence. Mais on a estimé que la question des consultations publiques et des recommandations au ministre n'était pas réglée. Ni l'AR fédérale ni l'autorité provinciale n'ont proposé de suggestion de réforme. À notre avis, bon nombre des coûts de démarrage constatés dans l'étude de cas 11 sont attribuables à la période de transition, associée à la promulgation des lois d'évaluation provinciales et fédérale.

D'autre part, les résultats du PSP indiquent que les promoteurs peuvent normalement planifier en fonction de la période de temps nécessaire à l'examen et à l'approbation, mais que ce sont les retards accusés pendant cette période qui entraînent les risques les plus élevés de coût de démarrage. À notre avis, il s'agit d'un problème réel pour les promoteurs (voir les études de cas 1, 11 et 20). Les échéanciers énoncés dans le *Guide des études approfondies* à la suite de l'approbation de l'étude sur la mine de cuivre précisent la durée maximum des diverses étapes de l'examen. Cela permet à l'AR de disposer d'un calendrier pour gérer les retards possibles et définir les attentes du promoteur.

Recommandation : Le Guide des autorités responsables doit favoriser un rôle plus actif des AR pendant la préparation et l'examen des ÉE de la façon suivante :

- aide permanente aux promoteurs pendant la détermination de la portée et la préparation des ÉE;
- coordonner la participation des autorités fédérales et provinciales pendant cette période;
- établir des échéanciers raisonnables pour chaque étape de l'examen;
- coordonner la rétroaction au promoteur pendant l'examen et l'approbation.

Finalement, alors que les deux processus provinciaux et fédéraux tiennent compte des réponses des diverses parties intéressées aux questions soulevées par le projet proposé, seul le processus fédéral tient compte de l'acceptation de la recommandation finale par le public grâce à des consultations publiques. Il s'agit d'une information importante pour un bureau de ministre, lorsque l'on considère les ramifications politiques de la décision définitive. À notre avis, l'Agence devrait poursuivre les consultations publiques pendant l'étape de l'examen.

Finalement, les deux ministres ont le pouvoir d'approuver ou de rejeter le projet selon leurs propres conditions. Mais il n'y a aucune raison pour que les recommandations doivent dépendre l'une de l'autre. Le cabinet du ministre provincial pourrait, en fait, vouloir connaître les opinions du public sur les recommandations fédérales avant de prendre une décision définitive. De même, il pourrait également souhaiter prendre des décisions indépendamment de la décision fédérale. Cette souplesse inhérente répond probablement aux besoins des deux parties et peut être gérée au

cas par cas. Bien que cela puisse prolonger la période nécessaire à l'examen et à l'approbation de l'ÉE, du point de vue des promoteurs, l'information supplémentaire que cela permet d'obtenir pourrait réduire le temps nécessaire pour obtenir l'approbation ministérielle.

Recommandation : L'Agence et l'autorité provinciale de Colombie-Britannique devraient permettre à chaque processus de se dérouler séparément à l'étape de la recommandation.

5.2.3 Déterminer l'AR principale

Le PSP a découvert deux cas où il a été difficile de déterminer l'AR principale. Dans les deux cas, la Loi était suffisamment vague pour rendre possible des résolutions spécifiques. C'est pourquoi les recommandations dans ce cas portent essentiellement sur une amélioration de l'efficacité.

Les autorités fédérales hésitent à assumer la responsabilité d'une AR principale en dehors du mandat qui leur est attribué par la Loi.

Le paragraphe 12. (1) stipule que « Dans le cas où plusieurs autorités responsables sont chargées d'un même projet, elles décident conjointement de la façon de remplir les obligations qui leur incombent aux termes de la Loi et des règlements ». Malheureusement, le *Guide des autorités responsables* ne donne pas d'indications toujours claires pour établir les responsabilités. La partie 1, intitulée *Le guide des gestionnaires*, porte sur les obligations des autorités responsables ainsi que sur les rôles et les responsabilités des participants au processus. Il ne traite pas de la question des responsabilités supplémentaires imposées par la Loi à l'AR principale. Lorsque ces responsabilités dépassent le mandat prescrit, les AR hésitent à prendre ce risque. Dans au moins une étude, cela a entraîné des retards.

- *Étude de cas 17 (Dérivation des eaux)* : L'AR principale a hésité à assumer les responsabilités fiduciaires des Premières Nations éventuellement touchées. Le mandat du MAINC comprend la santé et le bien-être des Premières Nations, mais la Loi exige que l'AR principale assume les responsabilités de suivi dans le cadre de l'ÉE du projet. Régler cette question a entraîné un retard de huit mois avant que l'évaluation ne soit renvoyée à une commission d'examen. Étant donné que le promoteur était une autorité provinciale, ce retard n'a pas entraîné de perte de profit ni de retard de construction, mais un manque de fonds publics au moment du démarrage du projet.

Bien que l'AR n'ait pas présenté de recommandation sur la façon de régler ce problème, il nous semble qu'il risque de se reproduire et de retarder systématiquement le début des ÉE lorsque des responsabilités fiduciaires s'ajoutent au mandat de l'AR. On a adopté une solution à ce problème dans un projet de pipeline que le PSP n'a pas examiné. Dans ce cas, le MPO a accepté d'assumer les responsabilités d'une AR de l'ONE en fonction du nombre de franchissements de cours d'eaux en cause et de la nature de l'évaluation requise (communication personnelle : chef du

contentieux, ONE).¹⁷ Autrement dit, *l'AR principale a été déterminée en fonction de la nature des effets prévus du projet et du rôle des organismes de réglementation dans la période de suivi.*

Recommandation : L'Agence devrait étudier les avantages pour faire en sorte que les activités de suivi soient assurées par les ministères qui ont la responsabilité de gérer certains impacts, plutôt que par l'AR principale. Les responsabilités supplémentaires pourraient se concentrer sur les domaines où il n'existe pas une compétence fédérale claire. Ces nouvelles responsabilités pourraient alors être clairement définies dans les *Lignes directrices des gestionnaires*.

La compétence à l'égard des projets n'est pas toujours claire pour les AR en cause

Dans au moins un projet examiné par le PSP, la compétence n'était pas suffisamment claire.

- *Étude de cas 5 (Gazoduc de CO₂) :* Aucun projet de cette nature n'avait encore été entrepris au Canada. Par conséquent, l'ONE et Transports Canada ont demandé au promoteur de choisir l'AR qu'il souhaitait. Des dispositions ultérieures de la *Loi sur l'ONE* ont résolu cette incertitude en intégrant à son mandat d'examen les gazoducs de CO₂ haute pression. Cela éliminait toute nouvelle incertitude concernant cette catégorie de projet.

Dans cet exemple, malgré certaines incertitudes au sujet de la désignation de l'AR principale, il n'y a pas eu de retard et les deux ministères fédéraux ont travaillé rapidement pour trouver une solution. Mais il est fort probable que l'on aura à faire à l'avenir à de nouvelles catégories de projets.

Recommandation : L'Agence pourrait instaurer un système d'avertissement précoce qui aidera les AR à déterminer les responsabilités associées aux nouvelles catégories de projets. Plus précisément, l'Agence pourrait jouer un rôle de coordination dans ces situations afin d'aider les ministères à éliminer certaines incertitudes.

5.2.4 Détermination de la portée du projet

Parfois, les autorités responsables (AR) se concentrent sur leur mandat ministériel lors de la détermination de la portée du projet plutôt que d'assumer les responsabilités supplémentaires imposées par la Loi

Quand un ministère déclenche l'application de la Loi, les AR assument, en rapport avec l'ÉE, tout un lot de responsabilités et de coûts éventuels qui peuvent aller bien au-delà des attributions prévues. Étant donné que toutes les évaluations doivent tenir compte des « effets environnementaux » d'un projet (paragraphe 16 (1) de la Loi), les AR doivent prendre en compte :

¹⁷ Note : ce projet n'a pas été examiné par le PSP, mais il en a été fait mention pendant une entrevue.

a) tout changement que le projet peut causer à l'environnement, y compris les effets d'un tel changement sur la santé et les conditions socio-économiques, le patrimoine physique et culturel, l'utilisation actuelle des terres et des ressources à des fins traditionnelles par des Autochtones ou sur tout site, ouvrage ou élément d'importance historique, archéologique, paléontologique ou architecturale;

b) toute modification éventuelle du projet causée par l'environnement.

Le PSP a signalé une étude de cas où le surplus de responsabilités ne semble pas avoir été complètement assumé par l'AR.

- *Étude de cas 15 (Route saisonnière)* : l'ÉE soulignait les responsabilités propres aux AR, peut-être au détriment d'une étude plus étendue des effets (aucune étude terrestre locale n'a été menée). Même si le promoteur, comme l'AR, n'a pas cru bon de faire ressortir cette question, le consultant a souligné les lacunes de l'étude de base. Vu l'importance de ce projet (11,6 millions de dollars), le budget total de l'ÉE (près de 0,5 million, ou 4 p. 100 des coûts d'immobilisation du projet) et le fait qu'il s'agissait en principe d'une étude approfondie, l'absence de données sur une étude de base a son importance.

Un deuxième exemple présente un cas un peu flou :

- *Étude de cas 6 (Conduite d'eau)* : pour ce projet, l'ÉE a servi à souligner les effets sociaux de l'aqueduc, élément obligatoire pour l'AR. La comparaison directe avec l'étude de cas 15 est compliquée, parce que le projet était réalisé outre-mer et qu'il faisait l'objet d'un examen préalable. À cause du trop petit nombre de preuves biophysiques présentées ou demandées par l'AR lors de l'évaluation, il est plus difficile de dire avec certitude si toute la surcharge de responsabilités a été assumée. D'après nous, une meilleure documentation dans le rapport de l'examen préalable aurait mieux justifié l'approche adoptée par l'AR.

De façon générale, les ÉE du secteur public ont tout d'abord servi à confirmer les attributions établies. Cette attitude est somme toute légitime, étant donné la nature des projets réalisés par les ministères en cause. Le risque, comme le démontrent plus haut les deux études de cas, c'est la portée de l'évaluation qui n'a pas vraiment fait ressortir les responsabilités supplémentaires imposé par la Loi.

- (i) *Les AR qui ont des mandats de développement socio-économique accordent de l'importance au rôle de l'évaluation des risques et des impacts sociaux dans les ÉE.*

L'Office national de l'énergie (ONE) et l'ACDI ont élaboré des objectifs, mais dans des contextes différents – infrastructureux et nationaux d'une part, socio-économiques et internationaux de l'autre. Dans les études de cas examinés dans le cadre du PSP, les résultats ont indiqué :

- que l'ONE accordait, plus que les autres AR interviewées, de l'importance à l'évaluation des risques étant donné son intérêt pour l'intégrité structurale des projets en chantier (comme les pipelines) et les risques éventuels pour la sécurité publique.
- que l'ACDI accordait plus d'importance à l'évaluation des impacts socio-économiques qu'à l'aspect biophysique, fidèle à son engagement de répondre aux besoins fondamentaux des personnes dans les pays plus pauvres.

Dans les deux situations, les organismes ont mis de côté les effets environnementaux non liés aux risques infrastructureux à la santé et à la sécurité publiques.

(ii) *Les AR dont les attributions visent l'environnement et la gestion des ressources mettent l'accent sur le rôle des effets biophysiques dans les ÉE.*

- Environnement Canada préconisait la gestion des effets biophysiques.
- Le MAINC attache de l'importance aux effets biophysiques et socio-économiques, conformément aux valeurs supérieures que les peuples des Premières Nations accordent à l'environnement.

Contrairement à l'ONE et à l'ACDI, les études de cas élaborées montraient peu de signes d'évaluation des risques et des impacts socio-économiques.

De toute évidence, chaque ministère apporte sa compétence au domaine de l'évaluation, mais les chargés de projet des AR étaient presque unanimes à souhaiter l'élaboration de lignes directrices sectorielles qui donneraient une orientation plus claire (Recommandation 1).

Recommandation : des lignes directrices sectorielles permettraient d'assumer le surplus de responsabilités. Elles s'avéreraient particulièrement importantes à l'étape de l'examen préalable, alors que les évaluations peuvent encore se faire avec un minimum de données de la part des autres autorités fédérales.

Recommandation : à l'étape de l'étude approfondie, il sera important que le rôle de l'Agence en matière d'établissement de la portée de l'évaluation soit affermi afin que le surcroît de responsabilités soit assumé.

Étant donné la nature, la portée et l'importance de la plupart des examens menés par une commission, nous croyons qu'il ne sera pas difficile d'assumer le surcroît de responsabilités. Les questions traitées au présent rapport concernant la détermination de la portée de l'évaluation (5.2.4) et la préparation du rapport sur l'ÉE (5.2.6) renforceront l'argumentation justificative des lignes directrices sectorielles.

La détermination de la portée de l'évaluation n'exige aucun examen des lois environnementales pertinentes.

La Loi établit clairement que la responsabilité d'établir la portée du projet et la gamme des facteurs à considérer lors de l'évaluation (les effets environnementaux, les mesures d'atténuation, etc.) incombe aux AR – voir l'alinéa 15(1)a) et le paragraphe 16(3) de la Loi. Comme première étape de leur évaluation, la plupart des spécialistes des ÉE étudient les lois sur l'environnement appropriées à la mise en œuvre d'un projet; ils en tirent ainsi une idée plus nette concernant la portée du travail à accomplir dans le cadre de l'évaluation, le nombre d'autorités fédérales et provinciales à consulter pendant le processus et les approbations réglementaires de l'ÉE. Plus vite cette étape sera réalisée dans la planification du projet, plus l'AR et le promoteur pourront relever les exigences conflictuelles de la réglementation, les régler et trouver des solutions de rechange pour éviter les conflits. Il s'agit aussi pour l'AR d'une étape importante qui peut servir à cerner le surcroît de responsabilités et à situer les ministères avec lesquels il faudra coordonner les activités au cours du projet.

Bien que ce soit considéré comme une règle de bonne pratique dans le milieu des ÉE, aucune disposition de la Loi n'exige de l'AR qu'elle établisse la portée des lois, de la réglementation et des lignes directrices environnementales pertinentes qui fixent le cadre politique de la mise en œuvre du projet. Il en résulte parfois que l'examen de l'évaluation décèle des politiques qui s'opposent aux objectifs originaux du projet.

- *Étude de cas 1 (Bâtiment)* : le promoteur, limité dans ses choix par des décisions de principes antérieures, a donc choisi le site actuel pour la construction. Si l'AR avait étudié les politiques environnementales pertinentes, le besoin de sites de remplacement aurait peut-être été signalé plus tôt. Ainsi l'AR, plutôt que le promoteur, aurait pu défendre le choix du site. Mais le processus d'ÉE a entraîné une publicité négative, une possibilité de conflit avec la nouvelle *Politique fédérale sur les terres humides* et enfin, à cause des retards, de coûteux frais de démarrage évalués à 5,6 % du coût total d'immobilisation du projet.

Recommandation : d'après nous, le *Guide du praticien* serait renforcé s'il incitait les AR et les promoteurs à étudier les politiques environnementales pertinentes et à intégrer les résultats et les exigences dans la portée du projet, avec les facteurs (environnementaux) à prendre en compte. Les lignes directrices sectorielles pourraient servir à promouvoir cette pratique; elles pourraient être peaufinées de façon à prévoir des répertoires spécifiques pour les différentes catégories de projets.

La participation de toutes les parties prenantes à la détermination de la portée a réduit les retards de démarrage des projets.

En général, les AR semblent prendre une part active à la détermination de la portée des projets examinés par le PSP.

- Dans plusieurs études de cas (4, 12, 13 et 15), des comités ont été mis sur pied avec la participation des autorités fédérales et provinciales, ont été mis sur pied. En mettant à la

disposition du promoteur un guichet de communication unique, le processus d'évaluation devenait plus dynamique et la communication entre les autorités participantes s'en trouvait améliorée.

- Parfois, les consultations débordaient le cadre des autorités fédérales et provinciales. La détermination de la portée du projet de l'étude de cas 11 (Mine de cuivre), au niveau provincial, comportait aussi des consultations avec des groupes de pression et avec les Premières Nations.
- *Étude de cas 3 (Terrain de golf)* : l'AR a fourni une aide constante pendant la détermination de la portée et la préparation de l'évaluation, ce qui eut comme effet de raffiner graduellement l'étude. Il n'y a eu aucun retard durant l'examen et les processus d'approbation.

Le PSP a signalé au moins trois études de cas où les retards pendant l'examen et le processus d'approbation pouvaient être reliés à l'absence de l'AR ou des autorités fédérales à l'étape de la détermination de la portée du projet.

- *Étude de cas 1 (Bâtiment)* : la mise en vigueur tardive de la Loi a nécessité une reprise de la détermination de la portée de l'évaluation du promoteur, entraînant des retards de démarrage du projet.
- *Étude de cas 14 (Désaffectation d'une base)* : le manque de consultation pendant l'étape de la détermination de la portée de l'évaluation a donné lieu à des demandes de renseignements supplémentaires pendant l'examen et le processus d'approbation.
- *Étude de cas 5 (Gazoduc de CO₂)* : dans cet exemple, l'AR était un organisme quasi judiciaire qui n'avait pas le même potentiel que les ministères pour coordonner les intrants provenant des instances fédérales et provinciales pendant la préparation de l'ÉE. Il n'y a pas eu de retard, ni d'augmentation des coûts pour le promoteur, mais l'absence de rétroaction de la part de l'AR a instauré un climat d'incertitude chez le promoteur.

De toute évidence, les promoteurs tirent avantage de la participation de l'AR à l'étape de la détermination de la portée. Nous croyons que les Lignes directrices des autorités responsables n'insistent pas assez sur l'importance de ce rôle.

Recommandation : les Lignes directrices des autorités responsables doivent spécifier les différentes modalités d'aide que les AR devraient apporter aux promoteurs pendant la détermination de la portée. Les lignes directrices et les énoncés de politique opérationnelle devraient rappeler qu'il s'agit d'un processus itératif qui intervient pendant la préparation de l'ÉE et inciter les AR à consulter une grande variété de parties intéressées pendant la détermination de la portée de l'évaluation et à poursuivre ce rôle, si possible, lors de la préparation de l'évaluation.

Les fondements pour permettre de relier deux projets à une ÉE doivent être clarifiés pour éviter les difficultés.

Le PSP a trouvé au moins deux raisons pour lesquelles des AR ont relié deux projets au même processus de révision.

- (i) Conformément au paragraphe 15(2) de la Loi, des projets peuvent être à ce point liés un à l'autre qu'ils peuvent être considérés comme un seul projet. Parmi les raisons de jumeler deux projets, il y a le fait qu'ils peuvent générer des effets cumulatifs.
- (ii) La deuxième raison consiste à réaliser une situation d'efficacité procédurale avec deux projets qui requièrent un examen public, sont rapprochés dans le temps et le lieu et dans lesquels les autorités responsables et le promoteur peuvent ainsi réduire leurs coûts.

Certaines parties intéressées interviewées se sont dites perplexes parce qu'il semble n'y avoir aucune corrélation entre ces deux justifications. Autrement dit, deux projets liés entre eux physiquement peuvent faire l'objet d'examen d'ÉE distincts à cause des contraintes de temps relatives à leur mise en œuvre. Étant donné que l'AR n'est pas tenue de faire de déclaration publique concernant l'absence d'effets cumulatifs des deux projets, les groupes de pression en concluent que les AR et les promoteurs cherchent à se soustraire aux exigences de la Loi à ce titre. En plus de réduire chez certains groupes intéressés la crédibilité des initiatives d'ÉE, les possibilités de poursuites s'en trouvent accrues, comme le reconnaissait le promoteur dans l'étude de cas 5 (Gazoduc de CO₂).

L'étude de cas 5 (Gazoduc de CO₂) constitue la contrepartie parfaite de l'étude de cas 18 (Forage extracôtier et gazoduc) pour illustrer le problème. Dans les deux exemples, les pipelines évalués ont respectivement un lien fonctionnel avec les projets des secteurs en aval et en amont. Dans le premier exemple, cependant, les responsables de l'ONE ont décidé d'effectuer eux-mêmes l'évaluation du pipeline, alors que le deuxième était évalué par une commission d'examen conjoint dans le cadre d'un examen du projet de forage extracôtier. Probablement que le premier exemple ne présentait à l'ONE ou au promoteur en cause aucune occasion de rendre le processus plus efficace, alors que le deuxième exemple, lui, l'offrait. Au moins un groupe de pression a contesté la décision concernant le CO₂, arguant qu'il y avait un potentiel d'effets cumulatifs entre les deux projets. Pour éviter les mesures de contestation, l'ONE aurait pu démontrer que le potentiel d'effets cumulatifs entre le projet du gazoduc de CO₂ et celui du secteur aval était négligeable.

Recommandation : Dans les Lignes directrices des autorités responsables, on devrait demander aux AR de fournir, à l'étape de la détermination de la portée de l'évaluation, une déclaration écrite donnant clairement les raisons pour lesquelles deux projets sont ou ne sont pas liés entre eux. Cette déclaration devrait tenir compte des potentiels d'effets cumulatifs et de la réduction des coûts grâce à l'efficacité procédurale. Cette proposition n'a peut-être pas beaucoup d'importance pour la clarification des lignes directrices, mais elle améliorerait la fiabilité du processus aux yeux de certains groupes intéressés et pourrait même réduire les possibilités de contestations devant les tribunaux.

La définition de «Projet» dans la Loi ne tient pas compte des décisions préalables relatives à la détermination de la portée de l'évaluation.

Conformément à l'article 2 de la Loi, « projet » veut dire :

« Réalisation - y compris l'entretien, la modification, la désaffectation ou la fermeture – d'un ouvrage ou proposition d'exercice d'une activité concrète, non liée à un ouvrage, désignée par règlement ou faisant partie d'une catégorie d'activités concrètes désignée par règlement aux termes de l'alinéa 59b) ».

Malheureusement, cette définition ne tient pas compte de plusieurs décisions prises à une étape antérieure à la détermination de la portée du projet que l'ÉE devrait influencer. Le PSP a relevé un exemple où le processus d'évaluation a été amorcé longtemps après que plusieurs décisions irrévocables aient été prises. Pour certains groupes de pression, le processus s'en est trouvé discrédité, malgré la qualité exceptionnelle du déroulement de l'examen préalable.

- *Étude de cas 1 (Bâtiment)* : des années avant le début de l'évaluation, l'AR a entrepris un processus de sélection de sites pour la construction prévue. Quand le choix a été arrêté, une ÉE a été amorcée. Mais l'examen préalable décèle une situation conflictuelle possible entre l'information sur le zonage utilisée pour choisir le site et la nouvelle Politique fédérale sur les terres humides. Pendant les consultations publiques, plusieurs groupes de pression ont demandé que d'autres sites soient examinés. L'AR a été incapable d'exercer son pouvoir discrétionnaire en vertu de la Loi pour plusieurs raisons. Premièrement, le processus de sélection du site, réalisé un certain nombre d'années auparavant, avait donné lieu à un engagement politique relatif au site. Deuxièmement, l'AR aurait probablement fait l'objet de poursuites de la part du promoteur qui avait déjà commandé des études du traitement architectural pour le site et engagé des entrepreneurs pour les travaux préliminaires. Bref, des décisions irrévocables avaient été prises.

Le problème, semble-t-il, c'est que les AR et les promoteurs commencent à penser à l'évaluation quand le projet a déjà été défini. Ainsi, d'importantes décisions qui ont des incidences sur la conceptualisation du projet sont ignorées.

Les processus d'évaluations partent de principes généraux pour aller vers le spécifique; il y a donc beaucoup de considérations environnementales qui peuvent influencer sur les premières étapes de la planification d'un projet. Étant donné le genre de schéma chronologique nécessaire à l'élaboration d'une ÉE, il se peut que les AR et les promoteurs hésitent à « faire intervenir » la Loi alors qu'ils en sont encore aux premières étapes de la conception. En réponse à ce problème, l'Agence pourrait reconnaître formellement une étape préalable à la détermination de la portée de l'évaluation où seraient prévues des consultations tant avec l'AR qu'avec l'Agence. L'étude de cas 11 (Mine de cuivre), a été relevée au niveau provincial comme modèle possible d'une telle situation. Dans ce cas, le ministère provincial des ÉE aide le promoteur à résoudre une série de

problèmes et de questions aux premières étapes de la conception du projet, avant de s'engager formellement sur la voie de l'évaluation.

Recommandation : afin d'éviter un tel problème, l'Agence doit insister sur la corrélation qui existe entre les premières étapes de la conception des projets et les décisions prises relativement à la détermination de la portée des ÉE. Pour ce faire, il faut rendre formelle l'étape préalable à la détermination de la portée de l'évaluation dans le Guide des autorités responsables (et dans toutes les lignes directrices sectorielles qui seront élaborées) et préciser les rôles et les responsabilités des AR et de l'Agence à cette étape.

Besoin de documentation relative aux approches novatrices pour la gestion des effets cumulatifs

L'alinéa 16 (1)a) de la Loi demande que les effets environnementaux, y compris les effets cumulatifs, soient considérés comme partie intégrante des évaluations. Des méthodes de détermination et de gestion des effets cumulatifs sont en préparation. L'étude du PSP a permis de relever plusieurs études de cas où le concept d'effets cumulatifs a influencé la détermination de la portée du projet, l'examen et le processus d'approbation. Il faut compiler de la documentation sur les approches novatrices de gestion des effets cumulatifs pour que les leçons apprises puissent être partagées avec les autres AR et promoteurs. La qualité des évaluations entreprises en sera améliorée, de même que le potentiel des avantages qui en découleront.

- *Étude de cas 4 (Parc d'industries alimentaires) :* le « projet » visait l'aménagement d'un parc alimentaire où pourraient s'installer plusieurs industries alimentaires. Ces industries n'avaient pas encore toutes été désignées à l'étape de la détermination de la portée du projet ni lors du processus d'approbation. Il n'était donc pas possible de déterminer la véritable nature des effets cumulatifs avant que toutes les industries ne soient installées. Au lieu de retarder la mise en œuvre du projet, l'ÉE a servi à évaluer les effets et à établir des mesures préventives et un programme de suivi pour les résultats de la surveillance. Les organismes de réglementation utiliseront l'information obtenue dans leur processus d'information et pour la gestion des prochains locataires du parc d'industries alimentaires.
- *Étude de cas 19 (Oléoduc) :* dans ce cas-ci, la commission d'examen a eu recours à un test en trois parties pour établir les critères qui seraient appropriés à la question des effets cumulatifs. En bref, voici ce qu'exigeait le test :
 - (i) premièrement, le projet évalué doit avoir un effet sur l'environnement;
 - (ii) deuxièmement, il faut démontrer que cet effet sur l'environnement se conjugue aux incidences environnementales des autres projets ou activités;
 - (iii) troisièmement, il faut être certain que ces autres projets ou activités ont été réalisés ou le seront et qu'ils ne sont pas hypothétiques.

Ces critères ont été contestés (mais maintenus) en cour; les initiatives de suivi qui avaient été amorcées par le promoteur perdront probablement de leur valeur.

Les AR, les promoteurs et les ONG étaient tous d'avis qu'il faut mieux définir les effets cumulatifs et de trouver la façon de les étudier et de les atténuer. L'Agence vient de terminer la

production du document *Évaluation des effets cumulatifs : guide du praticien*, ainsi qu'un énoncé de politique opérationnelle *Addressing Cumulative Environmental Effects Under The Canadian Environmental Assessment Act* (Comment traiter les effets cumulatifs en vertu de la Loi). Les deux documents traitent de la question. À notre avis, les lignes directrices sectorielles vont offrir aux parties intéressées des informations plus pertinentes. Ces documents permettent aussi de présenter des exemples des meilleures pratiques de chaque secteur.

Recommandation : des lignes directrices sectorielles de l'ÉE devraient être utilisées afin de répertorier des exemples d'effets cumulatifs pour différentes classes de projets. Elles pourraient aussi servir à retenir les expériences des meilleures pratiques du secteur industriel.

5.2.5 Délégation des rôles et des responsabilités pendant l'ÉE

Au niveau fédéral, c'est à l'AR qu'incombe la responsabilité de mener une évaluation environnementale. L'article 5 de la Loi stipule qu'un projet doit faire l'objet d'une évaluation environnementale avant qu'une autorité fédérale n'exerce tout un éventail d'attributions reliées au projet. En outre, le paragraphe 17(1) permet aux autorités de déléguer à une personne, un organisme ou une instance un certain nombre de responsabilités relatives à la *préparation* des rapports d'examens préalables et des études approfondies. La détermination de la portée du projet, le processus d'approbation de l'ÉE et le suivi, par contre, demeurent la responsabilité l'AR. La façon dont ces responsabilités sont interprétées par l'AR influence la mise en œuvre de la Loi et, par conséquent, l'éventail des coûts et des avantages.

Le concept d'auto-évaluation doit être mieux défini à tous les niveaux de l'évaluation

Le paragraphe 5(2) de la Loi stipule qu'une ÉE doit être effectuée quand une autorité fédérale entreprend un projet, rend des terres disponibles pour un projet ou accorde des fonds à cet égard. Cette responsabilité fait partie intégrante du concept d'auto-évaluation, décrit en détail dans les lignes directrices des autorités responsables et est considérée comme une pierre angulaire de la Loi.

La façon dont une AR interprète le concept d'auto-évaluation influencera l'interrelation entre le promoteur et l'AR. Cette dernière est beaucoup plus disposée à contribuer au processus d'ÉE si le produit final est perçu comme appartenant au ministère de l'AR. Les résultats du PSP indiquent que, dans les exemples où l'AR a travaillé en collaboration avec le promoteur durant l'étape de la préparation, les premières ébauches étaient souvent acceptées avec des révisions mineures (voir les études de cas 3 et 4). Autrement dit, *l'aide de l'AR durant la préparation du rapport de l'ÉE a contribué à réduire les retards liés au processus d'approbation*. Tous les promoteurs interviewés préconisaient l'idée d'un rôle actif permanent pour l'AR durant la préparation du rapport. Ils pourraient ainsi collaborer continuellement avec l'AR pour déterminer la portée de l'évaluation et dégager les lacunes d'information avant les étapes de l'examen et du processus d'approbation. Dans les études de cas où l'AR n'a pas apporté une aide soutenue, le risque de retards dans le démarrage du projet était accru :

- *Étude de cas 12 (Désaffectation d'une mine)* : l'AR a formé un comité d'autorités fédérales et provinciales pendant l'étape de la détermination de la portée du projet, mais le groupe n'a pas participé activement avec le promoteur à la préparation de l'évaluation. Des débats sur la pertinence des mesures d'atténuation proposées au stade de l'examen et du processus d'approbation ont causé un retard de six mois qui a coûté au promoteur une somme estimée à 93 750 dollars supplémentaires pour l'entretien du site.

Une seule AR, gestionnaire de projet (étude de cas 10), a explicitement déclaré en interview que son ministère était légalement responsable de l'évaluation des effets environnementaux du projet proposé. Alors que le PSP n'a pas expressément recueilli de l'information concernant la compréhension qu'avaient les AR de l'auto-évaluation, il nous semble que les variations que nous avons observées concernant la délégation des responsabilités des ÉE trahissent des différences d'interprétation.

D'après nous, le processus d'auto-évaluation pourrait être amélioré en recourant à deux mesures :

- (i) il faut préciser davantage le concept d'auto-évaluation aux trois paliers du processus d'évaluation. Ce concept semble plus facile à comprendre au niveau des examens préalables qui sont menés à l'interne par la plupart des ministères. Les autorités fédérales et provinciales peuvent être mises à contribution si l'AR le juge nécessaire. Pourtant, comme l'a fait remarquer une AR interviewée, les études approfondies et les commissions d'examen exigent l'approbation du ministre de l'Environnement; cette mesure permet à l'Agence comme à d'autres autorités fédérales d'exercer plus de contrôle sur le processus d'établissement de la portée de l'ÉE et sur les conditions de l'approbation. À ces niveaux de l'évaluation, le rôle de l'auto-évaluation n'est pas si évident. Le problème se complique encore pour les conseils de l'Office national de l'énergie n'ont aucun lien de dépendance avec les promoteurs et avec les autres AR pendant la détermination de la portée des ÉE, la préparation et l'examen (voir le paragraphe suivant).

Recommandation : le concept d'auto-évaluation doit être précisé et relié au processus de délégation de responsabilités et des responsabilités supplémentaires que les AR doivent assumer aux trois niveaux de l'ÉE. Non seulement faudra-t-il réviser le *Guide des autorités responsables*, mais les guides sectoriels (s'ils sont produits) et des exercices de formation pourraient aussi tirer avantage de ce concept.

- (ii) la délégation des responsabilités des AR représenterait mieux le concept d'auto-évaluation si les ressources ministérielles sont augmentées de façon à tenir compte des surplus de responsabilités. Au moins une AR interviewée (étude de cas 12: Désaffectation d'une mine) a indiqué que les ressources du ministère étaient saupoudrées avec parcimonie. Elle a ajouté que si les gestionnaires de projets étaient appelés à participer plus activement, il faudrait davantage de ressources ministérielles. Dans l'étude de cas 10 (Mine de phosphate), les promoteurs se sont plaints que la réalisation de l'ÉE avait été
-

ralentie parce que l'AR avait assigné du personnel subalterne pour gérer le processus. Cet exemple témoigne encore du peu de ressources dont disposent les ministères.

Recommandation : l'Agence doit travailler en collaboration avec les ministères pour dégager les responsabilités supplémentaires imposées par la Loi et définir les types et niveaux de ressources ministérielles qu'il faudrait pour éviter d'éventuels retards de démarrage des projets.

L'ONE, en tant qu'organisme quasi judiciaire, ne peut pas déléguer de responsabilités de la même manière que le font les AR ministérielles.

Le PSP s'est penché sur trois études de cas auxquelles participait l'ONE. En tant qu'organisme quasi judiciaire, les règles de justice naturelle interdisent aux comités de l'ONE de passer en revue les ébauches de documents d'ÉE et d'échanger sur leur contenu avec les promoteurs s'ils ne partagent pas ce contenu avec toutes les parties intéressées pour en permettre la discussion. Bien que le PSP n'ait déterminé aucun coût se rapportant à cette question, cet enjeu est préoccupant. Non seulement cette situation soulève-t-elle la question de la faisabilité, compte tenu du temps qu'il faut pour préparer l'évaluation, mais encore, elle conteste la capacité de ces tribunaux d'agir à titre d'AR à qui revient, en vertu de la Loi, la responsabilité de l'ÉE. Cette question préoccupait particulièrement le promoteur de l'étude de cas 5 (Gazoduc de CO₂) parce qu'elle créait un climat d'incertitude concernant la portée de l'ÉE au début de l'élaboration. Cette question est mieux développée à l'article 5.2.7 du présent rapport.¹⁸

La Loi n'exige pas que la délégation de responsabilités de l'ÉE soit fondée une expertise de l'évaluation ou de l'environnement.

Ni la Loi, ni les lignes directrices, ni les énoncés de politique opérationnelle n'exigent que l'ÉE soit gérée et dirigée par des spécialistes qui connaissent le processus de l'évaluation. Le PSP a relevé deux examens préalables où l'élaboration de l'ÉE était dirigée par des personnes qui n'avaient que peu ou pas d'expérience en matière d'évaluation.

- *Étude de cas 2 (Coupe d'arbres)* : le gestionnaire de projet a pris comme responsabilité principale d'effectuer l'évaluation en prenant les avis d'un conseiller ministériel. Ni l'un ni l'autre n'avaient d'expérience du domaine de l'évaluation ou des sciences de l'environnement. Par conséquent, la portée de l'ÉE n'a pas été correctement établie et la qualité du rapport de l'évaluation était moindre que prévu. Des inspections indiquent que deux autres pistes auraient besoin d'être défrichées. Le promoteur devra entreprendre une deuxième évaluation qui nécessitera encore des démarches de consultation, des déplacements, etc. qui auraient pu se faire lors de la première évaluation.
- *Étude de cas 6 (Conduite d'eau)* : dans ce projet international, l'ONG responsable du projet ne disposait d'aucune expertise interne relative aux évaluations et à l'environnement. L'AR a bien adopté une démarche à long terme pour que les organismes d'exécution comme l'ONG

¹⁸ Nous notons que l'ONE a chargé les promoteurs de la préparation des examens d'études approfondies pour une période d'essai.

en cause puissent se doter d'une telle expertise, mais le document de l'examen préalable montrait des lacunes. En outre, les dépenses engagées pour des études par le promoteur dans une troisième étude de cas auraient pu être évitées si le gestionnaire de l'AR avait disposé d'une meilleure expertise au chapitre de l'environnement :

- *Étude de cas 1 (Bâtiment)* : peut-être que la décision de l'AR de mesurer de nouveau la portée de l'évaluation du promoteur n'aurait jamais été prise si le gestionnaire de projet avait disposé d'une meilleure connaissance des ÉE. Le promoteur a dû assumer des coûts de démarrage de projet considérables.

Les résultats du PSP indiquent que de meilleures décisions ont été prises, relativement à la détermination de la portée du projet, quand l'AR, le promoteur ou les deux disposaient d'une expertise en évaluation environnementale.

- *Étude de cas 3 (Terrain de golf)* : parce que l'AR a travaillé constamment avec le promoteur pour affiner la portée de l'évaluation pendant la mise en œuvre de l'ÉE, les demandes de renseignements supplémentaires ont été évitées aux étapes de l'examen et du processus d'approbation.
- *Étude de cas 7 (Ligne de transport d'électricité)* : même s'il n'y avait pas d'AR, le consultant du promoteur était assez expérimenté pour mesurer efficacement la portée des éléments du projet lors du démarrage de l'ÉE. L'AR a reconnu cet état de choses comme étant un facteur qui a favorisé le succès de l'ÉE.

Bien qu'il y ait des experts à l'interne dans la plupart des ministères, leur taux de participation aux évaluations varie. Nous croyons que si les lignes directrices des autorités responsables reconnaissent officiellement la nécessité de ce genre d'expertise dans l'élaboration d'une ÉE, les cas où les personnes appropriées ne sont pas consultées seront quand même mieux menés. L'élaboration de lignes directrices sectorielles aidera aussi à la résolution de certains de ces problèmes.

Recommandation : le Guide des autorités responsables devrait exiger explicitement des personnes spécialisées en évaluation qu'elles participent aux décisions concernant la détermination de la portée du projet et à d'autres volets de la préparation et de l'examen de l'ÉE. Dans les séances de formation avec les gestionnaires de projet, on devrait aussi souligner ce point.

5.2.6 Préparation du rapport sur l'ÉE

Le PSP a relevé plusieurs situations centrées sur le rôle de l'évaluation dans la planification de projets.

Les gestionnaires de projets peuvent faire des interprétations, sur les rôles de la planification de projets dans une ÉE par exemple, qui sont contraires à celles de l'Agence.

Les paragraphes 16 (1) et (2) exposent les exigences fondamentales relatives à l'information pour les évaluations environnementales effectuées. Ces exigences sont approfondies dans le *Guide du praticien* où l'Agence explique l'interrelation entre différents éléments de l'évaluation (p. ex. les effets environnementaux, les mesures d'atténuation). Malgré cette documentation, les résultats du PSP indiquent qu'il reste encore beaucoup de place pour l'interprétation des exigences en matière d'information aux trois niveaux du processus d'évaluation.

Les promoteurs de l'étude de cas 19 (commission d'examen, Oléoduc) et de l'étude de cas 14 (étude approfondie, Route saisonnière) ont eu recours à des évaluations afin d'établir leurs lignes directrices pour la mise en œuvre des projets plutôt que de compiler des données biophysiques détaillées sur tous les aspects du tracé. Cette approche permet aux surveillants de l'environnement de reconnaître et de gérer les effets imprévus sur le terrain. Dans les deux exemples, cependant, plusieurs intervenants ont soulevé la question du niveau de l'information utilisée pour les évaluations, les effets prévus et leurs liens avec les mesures d'atténuation envisagées. D'après eux, les ÉE ne donnaient pas d'information suffisante sur laquelle il aurait été possible de fonder une recommandation. Une information suffisante permettrait de présenter l'information sur les effets environnementaux, de la relier aux mesures d'atténuation et aux mesures de suivi prises pendant le suivi, pour en assurer une plus grande efficacité. Le surveillant de l'environnement dispose ainsi d'une base précise sur laquelle il peut fonder son travail pendant la mise en œuvre du projet. L'absence d'orientations claires dans les lignes directrices existantes a causé des contestations devant les tribunaux dans l'étude de cas 19, et de la mauvaise publicité au promoteur.

Recommandation : l'Agence doit renforcer son rôle en s'assurant que ses exigences au chapitre de l'information sont respectées par le promoteur, en vertu de l'article 16 de la Loi et des exigences du *Guide des autorités responsables*, au niveau de l'examen approfondi et, à un degré moindre, au niveau des examens par une commission. Elle peut y arriver en relevant en détail les exigences visant la détermination de la portée du projet, en assurant une aide permanente au promoteur durant la préparation de l'évaluation et en faisant part des commentaires sur ces questions aux promoteurs durant l'examen.

De même, l'étude de cas 6 (examen préalable, Conduite d'eau) a soulevé la question de la documentation pour les consultants du PSP. L'AR était d'avis que les examens préalables pour des projets de cette envergure ne pouvaient pas, de façon réaliste, comporter des études biophysiques approfondies des effets du projet. La formule de l'examen préalable a plutôt été utilisée comme une enquête pour savoir si les différents types d'impacts prévus avaient ou non été perçus comme suscitant de l'inquiétude; elle a aussi servi à renseigner l'AR en fonction de la décision à prendre concernant la mise en œuvre du projet. En l'occurrence, la formule d'examen préalable n'a malheureusement pas fourni assez d'information pour la vérification. Parce que le promoteur n'avait aucune spécialisation en matière d'environnement et que le spécialiste de l'ÉE de l'AR n'avait pas visité le site, le lecteur n'a que peu d'information à l'appui des allégations formulées dans le rapport.

Recommandation : le Guide des autorités responsables devrait être révisé pour mieux expliquer les exigences reliées aux rapports aux trois niveaux de l'évaluation; autrement dit, quand un promoteur doit-il recueillir de l'information sur les effets biophysiques? Comment cette information est-elle liée à l'établissement de l'importance des effets? Quels liens l'évaluation devrait-elle faire entre les effets, les mesures d'atténuation et les mesures de suivi proposées? Le Guide devrait aussi établir la distinction entre les exigences reliées aux rapports d'importants examens préliminaires et celles pour les petits examens préliminaires, et fournir les critères qui permettraient de différencier les deux genres d'examens.

L'article 16 subdivise artificiellement les exigences relatives aux examens préalables et aux études approfondies

Les paragraphes 16 (1) et (2) de la Loi divisent les exigences d'études entre celles qui visent les examens préalables et celles qui sont destinées aux études approfondies et aux examens par une commission. Les résultats du PSP indiquent que ces distinctions n'ont pas toujours été utiles aux promoteurs ou utilisées par eux.

- Dans bien des cas, d'importants examens préalables ont été effectués avec la même rigueur qu'une étude approfondie. Des experts-conseils engagés par les promoteurs pour les études de cas 5, 7 et 10 ont adopté la méthode de l'étude approfondie en guise de modèle implicite pour mener leurs analyses. Dans cette expérience, le choix par défaut de la série d'exigences les plus rigoureuses conjura, lors du démarrage de projet, les retards éventuels qui étaient souvent les plus onéreux pour les clients.
- Au niveau de l'examen préalable, les promoteurs d'aménagements linéaires (pipelines, lignes de transport d'électricité, etc.) prévoyaient toujours un tracé de rechange comme principe de bonne pratique (examens préalables 5 et 7). Les dispositions sur les solutions de rechange ne constituent pas une exigence de l'examen préalable.
- Au niveau de l'étude approfondie, la nécessité de prévoir des solutions de rechange a dérouté les promoteurs dans l'étude de cas 14 (*Désaffectation d'une base*) et l'étude de cas 12 (*Désaffectation d'une mine*) : dans le dernier exemple, l'AR a été incapable de fournir une véritable solution de rechange pour une méthode de mise en œuvre des initiatives de désaffectation de la base;

Bien que le PSP n'ait pas relevé de dépenses associées à cet aspect, les exemples susmentionnés démontrent qu'il peut y avoir toute une gamme d'interprétations. Selon la compréhension que les AR peuvent avoir d'un projet et de ses effets, des ressources disponibles pour aider le promoteur, etc., les ÉE pourraient respecter les dispositions de la Loi sans vraiment s'occuper des questions soulevées par le projet. Voici quelques modifications suggérées :

- (i) Retirer certains projets du *Règlement sur la liste d'étude approfondie* : l'AR dans l'étude de cas 14 était d'avis qu'un examen préalable constituait probablement un niveau plus

approprié d'évaluation puisque qu'il n'était pas vraiment possible de répondre aux exigences de considérer des solutions de rechange dans le contexte d'un projet de désaffectation. Par contre, l'information supplémentaire apportée par d'autres autorités fédérales a manifestement entraîné une évaluation plus solide dans ce projet. À notre avis, si, dans l'étude de cas 14, le promoteur avait été tenu de n'effectuer qu'un examen préalable, la rigueur de l'examen et la portée des mesures d'atténuation en auraient été compromises.

- (ii) Utiliser les lignes directrices sectorielles pour traiter des exigences relatives à l'information pour des catégories spécifiques de projets. Les promoteurs et les AR pensaient que les lignes directrices sectorielles seraient plus aptes à traiter de la nécessité d'avoir différentes catégories de projets. Entre autres, ces lignes directrices pourraient offrir un meilleur éclairage sur le genre de solutions de rechange qui seraient appropriées aux catégories spécifiques de projets. D'après nous, la présente option est la meilleure puisqu'elle évite les modifications à la Loi et au Guide des autorités responsables.

L'utilisation de l'information générée par des ÉE antérieures a considérablement réduit les coûts des ÉE.

Le *Guide du praticien* encourage le recours à des ÉE antérieures, si possible, pour faciliter la description de l'environnement du projet. D'importantes économies ont été réalisées dans au moins deux études de cas où le promoteur a tiré avantage des résultats d'ÉE antérieures.

- *Étude de cas 12 (Désaffectation d'une mine)* : grâce à l'examen par une commission œuvrant en vertu du Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement dans le même bassin hydrographique, à des opérations minières semblables, le promoteur a pu mener une étude approfondie concentrée sur la gestion des résidus plutôt que sur une quantité d'autres sujets inhérents à la gestion à long terme et la surveillance des résidus d'uranium.
- *Étude de cas 20 (pétrole extracôtier)* : le promoteur a pu se fier totalement à l'ÉE d'Hibernia pour obtenir ses données environnementales et socio-économiques fondamentales. L'économie réalisée pour ne pas avoir eu à élaborer toute une série d'études de fond s'élève à dix millions de dollars ou plus.

Recommandation : à long terme, un nombre de plus en plus important de promoteurs peuvent réaliser des économies dans la préparation de leurs ÉE si l'Agence :

- travaille avec l'AR et Environnement Canada à trouver des façons de recueillir l'information compilée à l'occasion de différentes ÉE. Des bases de données sectorielles ou géographiques pourraient être compilées et rendues accessibles sur le Web. Il y a déjà des exemples de telles initiatives dans différentes parties du Canada (l'étude du bassin de la rivière Moose, en Ontario et l'étude du bassin du Fraser, en C.-B.);

- favorise le concept des ÉE par catégorie et du rôle des activités de suivi aux fins de vérification.

5.2.7 Examen et approbation d'ÉE

Le PSP a relevé plusieurs exemples reliés au stade de l'examen et de l'approbation des ÉE de la Loi où il était question :

- de la capacité de l'ONE, en tant qu'organisme quasi judiciaire, de tenir lieu d'AR;
- des risques associés à la garantie d'une participation fédérale permanente dans des commissions d'examen conjoint où l'approbation accordée est conditionnelle;
- des éventuels frais généraux évitables engagés par des promoteurs pendant l'examen de l'ÉE et le processus d'approbation d'études de désaffectation;
- des questions de principes inopportunes soulevées durant les examens par une commission.

Ces points d'intérêt sont traités ci-dessous.

L'ONE, en tant qu'organisme quasi judiciaire, ne dirige pas de commissions d'examen conjoint telles qu'elles ont été conçues traditionnellement, ce qui donne lieu à un litige qui intimide certaines parties intéressées et compromet éventuellement leur représentation.

À l'origine, l'idée des commissions d'examen conjoint ou de substitution a été proposée avec l'intention de réduire le temps investi dans les initiatives d'examen et d'approbation de projets déclenchant plus d'une exigence des ÉE. Si cette initiative se justifie facilement quand il s'agit d'harmoniser les exigences d'ÉE fédérales et provinciales, elle est moins évidente quand elle concerne les organismes quasi judiciaires menés par l'ONE. Le PSP a trouvé deux exemples à ce propos :

- (i) Les comités de l'ONE doivent respecter les règles de justice naturelle qui demandent :
 - un examen public;
 - que toute ébauche de documentation sur l'ÉE présentée à l'Office soit mise à la disposition de toutes les autres parties intéressées (l'Office ne peut pas jouer le rôle d'une AR pour distribuer de l'information pendant la préparation de l'évaluation);
 - que les parties intéressées aient l'occasion de contester cette preuve en contre-interrogatoire.

L'exigence d'un examen public est certainement compatible avec la Loi, mais les autres points ne le sont probablement pas. Par exemple, l'obligation de rendre tous les documents disponibles aux autres parties intéressées restreint les occasions du promoteur de consulter l'ONE pendant l'élaboration de l'évaluation. C'est un rôle important de l'AR qui aide à réduire/éliminer les demandes potentielles de renseignements supplémentaires aux étapes de l'examen et de l'approbation. De plus, l'occasion qu'ont les parties intéressées de contre-interroger les déposants d'éléments de preuve donne lieu à un

processus litigieux considéré conflictuel, ou coûteux, ou les deux, selon de nombreux participants interviewés dans le cadre du PSP. Le processus est aussi décrit comme étant potentiellement restrictif. Non seulement certaines AR ne savaient pas trop comment participer pendant les audiences à cause des procédures juridiques en place (étude de cas 18), mais des ONG considéraient qu'elles n'avaient pas de représentation adéquate parce que le financement des participants était souvent insuffisant pour assumer les frais juridiques de toute la période de l'examen (étude de cas 17, 18 et 19). Une des forces des examens, c'est qu'ils constituent des évaluations informelles mais structurées, ouvertes au maximum aux commentaires publics et qui offrent aux ministères des conseils indépendants avant le processus d'approbation du projet.

- (ii) Les commissions d'examen conjoint de l'ONE fonctionnent parallèlement aux procédures d'approbation. En théorie, les ÉE se terminent par une recommandation au ministre. Elles constituent un des éléments de preuve examinés pour le processus d'approbation du projet. La Loi sur l'Office national de l'énergie stipule aussi que soient considérés les effets environnementaux du projet. Une évaluation est censée être complète et approuvée en tant qu'élément de preuve avant sa présentation aux audiences. Le fait que les membres de la commission d'examen conjoint de l'ONE participent à l'élaboration d'un rapport d'examen de l'ÉE, *en même temps* qu'ils établissent des recommandations pour leur décision, signifie :

- qu'ils ont participé à l'établissement d'un élément de preuve sur lequel ils vont fonder leur jugement;
- qu'il n'y a pas de temps alloué pour que l'ONE puisse examiner le rapport de la commission en tant qu'élément de preuve dans son processus d'approbation.

Les deux propositions ont suscité de la perplexité chez les ONG participant aux audiences relatives à l'étude de cas 18. Elles ont remis en question la capacité des commissions d'examen conjoint (y compris les tribunaux) de faire des *recommandations impartiales*. Le fait que des tribunaux indépendants finissent par se faire des recommandations à eux-mêmes dans les commissions d'examen conjoint réduit encore davantage le degré de crédibilité accordé aux recommandations des commissions. Les promoteurs de l'étude de cas 19 (oléoduc) ont aussi exprimé officiellement leurs préoccupations concernant cette incohérence du processus indiquant dans une déclaration écrite qu'ils trouvaient anormal que l'Office se fasse des recommandations à lui-même.

Contrairement à l'ONE, l'Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures a choisi de diriger une commission indépendante avant ses audiences (étude de cas 20 – Pétrole extracôtier). La commission a préparé une recommandation qu'elle a présentée devant l'Office. En plus de permettre à la commission de fonctionner comme une AR, aucune objection n'a été soulevée concernant la procédure d'examen. Même les membres de l'ONE reconnaissent que la séparation des fonctions de l'AR de celles de l'Office semble générer des qualités qui méritent une étude plus poussée.

Les parties intéressées ont présenté trois suggestions de réforme :

- (i) *Créer un « hybride » avec la Loi et le processus de l'ONE pour tirer avantage des forces des deux entités.* De nombreux promoteurs interviewés (étude de cas 5, 10, 12, 17 et 19) ont reconnu que, malgré les frais juridiques élevés pour les commissions de l'ONE, cela offrait les avantages suivants :

- un examen préalable des enjeux à présenter durant le processus d'examen – ce qui réduit les délais associés aux présentations qui outrepassent la durée du mandat de la commission;
- un fondement plus transparent pour le financement des parties intéressées;
- un contre-interrogatoire exhaustif pour les questions de droit;
- une disposition pour que les participants démontrent le bien-fondé des revendications probantes (des promoteurs étaient d'avis que dans les comités, ils étaient parfois mis dans une situation où ils devaient défendre des revendications, farfelues et non corroborées provenant du grand public).

Le plus grand avantage est probablement que la plupart des promoteurs considéraient que les tribunaux indépendants gardait le processus d'examen sur la bonne voie de façon à respecter les échéances, réduisant ainsi le risque de devoir assumer des coûts inutiles de démarrage de projet. Il est à noter que l'Agence vient tout juste de terminer une révision des procédures des commissions qui peuvent traiter bon nombre de ces questions. De plus, le processus hybride ignore les questions de procédure soulevées plus haut. Dans l'analyse finale, nous ne croyons pas qu'il s'agisse d'une option recommandable parce qu'elle n'aborde pas les questions de justice naturelle abordées antérieurement.

- (ii) *Permettre à un autre ministère de prendre la relève des fonctions de l'ONE, comme une AR, pour que l'Office puisse se concentrer sur ses responsabilités quasi judiciaires :* cette proposition de réforme comporte au moins deux problèmes. L'ONE, comme tout ministère, a amassé une connaissance et de l'expérience institutionnelles dont il peut se servir dans l'examen des évaluations qui font partie de son mandat. Le fait de déplacer les fonctions d'AR vers un autre ministère serait ignorer les capacités et les ressources internes dont dispose déjà l'ONE à ces fins, et forcerait un autre ministère à les acquérir. Deuxièmement, au niveau de l'examen préalable, toutes les AR, à la limite, se font des recommandations à elles-mêmes pour le processus d'approbation du projet. En l'occurrence, la seule différence réside dans le fait que des bureaux séparés (l'un bureaucratique, l'autre, politique) sont respectivement chargés de faire des recommandations en matière d'ÉE et de prendre des décisions pour l'approbation des projets. Voilà pourquoi nous ne croyons pas que cette option soit viable.
- (iii) *Créer une entité séparée au sein de l'ONE, qui assumerait les pleines fonctions d'une AR conformément à la Loi :* D'après nous, cette option semble la plus viable. De plus, elle obtient l'aval d'au moins une partie des agents de l'ONE interviewés par le PSP. Le point fort de cette option, c'est qu'elle met à contribution les capacités internes de l'ONE tout en permettant de profiter de tous les avantages déjà offerts par la Loi. Il reste du
-

travail à faire pour valider le contexte dans lequel des questions de politiques énergétiques plus importantes influent sur le processus d'approbation des projets à l'intérieur de l'Office avant de définir un processus précis.

Recommandation : l'ONE devrait former une division séparée, au sein de l'Office, qui remplirait toutes les fonctions d'une AR en conformité avec la Loi.

Les approbations conditionnelles avec les commissions d'examen conjoint ne garantissent pas une participation fédérale permanente.

Le PSP a relevé un exemple où l'approbation conditionnelle d'un commission d'examen conjoint provinciale/fédérale n'a pas assuré une supervision fédérale permanente.

- *Étude de cas 17 (Gestion d'un bassin hydrographique)* : dans ce cas-ci, un commission d'examen conjoint a approuvé la mise en œuvre de trois volets du projet sur quatre. Cette approbation était accordée à la condition que soient faites les études relatives au quatrième volet et l'élaboration d'un plan pour l'ensemble du bassin. Cet arrangement était axé sur la notion des effets cumulatifs en vertu de la Loi. Cependant, quand le commission d'examen conjoint a accordé son approbation, aucun mécanisme ne garantissait la participation fédérale à l'approbation du projet final.

Certaines parties auraient pu percevoir la question comme un grave problème de processus s'il n'y avait pas eu dans le projet un promoteur provincial engagé dans un projet de gestion de ressources naturelles. L'approbation a donc permis au promoteur de prendre certaines initiatives associées au projet parallèlement à d'autres études d'ÉE. Au moment de l'interview du PSP, les autorités, fédérales comme provinciales, n'avaient pas encore trouvé de mécanisme approprié pour régler cette question.

Bien qu'aucune dépense n'ait été attribuée à ce problème en particulier, nous croyons que les AR sont éventuellement en danger quand des approbations conditionnelles n'assurent pas une supervision permanente. La notion des responsabilités supplémentaires en vertu de la Loi pourrait exposer les AR à assumer des passifs incontrôlables.

Recommandation : les protocoles d'entente (PE) pour les commissions d'examen conjoint devraient inclure des dispositions relatives aux approbations conditionnelles avec un avertissement qu'elles ne soient accordées que si l'AR peut garder un certain droit de supervision jusqu'à ce que les objectifs soient atteints. La question des responsabilités supplémentaires en vertu de la Loi pourrait constituer une façon de justifier cette supervision auprès du promoteur en attente d'une approbation.

Les promoteurs accumulent éventuellement les risques et les coûts reliés à l'entretien du site avant le processus d'approbation de l'ÉE.

L'article 5 de la Loi stipule que l'AR doit effectuer une évaluation avant d'accorder un permis, de débloquer des fonds ou d'amorcer un projet. Le PSP, cependant, a relevé deux études de cas

où les promoteurs ont déclaré avoir encouru des risques et engagé des dépenses inutiles avant l'approbation de l'ÉE.

- *Étude de cas 12 (Désaffectation d'une mine)* : dans cet exemple-ci, le promoteur avait la permission de poursuivre un certain nombre d'activités de fermeture préalables à la désaffectation alors que des études d'ÉE, sur la récupération des éléments d'actif et des travaux de préparation pour une zone de résidus, étaient en cours. Les activités interdites par l'AR étaient nettement reliées à la désaffectation de la mine.
- *Étude de cas 14 (Désaffectation d'une base)* : le promoteur s'inquiétait de l'occupation du site par des sans-abri et considérait que la démolition de certains bâtiments pouvait se faire sans fausser l'esprit de l'évaluation. Dans cet exemple, la désaffectation des bâtiments n'a pas été permise parce qu'en principe ils faisaient partie du « projet ».

Dans ces deux exemples, le promoteur a engagé des dépenses minimales en comparaison du coût total du projet. Cela dit, dans les deux exemples les AR ont eu recours à leur pouvoir discrétionnaire pour juger quelles activités étaient permises durant la préparation du rapport d'ÉE et le processus d'approbation. D'après nous, cette pratique devrait être encouragée par l'Agence pour les projets de désaffectation.

Recommandation : les Lignes directrices des autorités responsables devraient être révisées pour offrir aux AR des critères qui les aideraient à définir le type d'initiatives de projets qui pourraient être mis en œuvre par des promoteurs pendant la préparation des ÉE de désaffectation.

Il n'existe pas de mécanisme pour séparer les questions de politique des examens d'ÉE de projets

Selon certains promoteurs et AR interviewés par le PSP, les contestations visant les politiques gouvernementales ralentissent les audiences de la commission d'examen et risquent de compromettre l'échéancier de la mise en œuvre du projet. Étant donné qu'aucun mécanisme n'est prévu pour traiter de façon proactive ces questions pendant les audiences :

- les promoteurs peuvent avoir l'impression qu'ils sont les cobayes des politiques du gouvernement, conscients que des débats sur ces questions ralentiront le processus d'examen;
- des groupes de pression croient que leurs préoccupations ne sont pas prises en considération.

Il se peut que les membres du public et les promoteurs accueillent favorablement l'occasion de détourner de façon constructive ces questions des procédures de la commission d'examen si une solution de rechange viable leur était proposée. Trois réformes sont suggérées ici :

Recommandation : l'Agence devrait s'assurer que les présidents des commissions soient mieux formés pour éviter qu'il y ait des discussions sur des questions de politique qui ne sont pas de leur ressort pendant les examens par une commission.

Recommandation : il faudrait modifier le Guide des autorités responsables qui chargerait les AR d'établir une documentation officielle sur les limites politiques du projet, dans les études approfondies, pour que le ministre de l'Environnement puisse faire de même au niveau des examens par une commission. Cela aiderait les parties intéressées à comprendre quelles décisions ont conduit à l'examen actuel du projet et comment ces décisions en définissent la portée (les différentes solutions de rechange possibles, les options à envisager, etc.). Ce document devrait être mis à la disposition des promoteurs et du grand public lors de la détermination de la portée de l'ÉE.

Recommandation : les commissions d'examen pourraient signaler les questions de politique qui dépassent leur mandat. Le cas échéant, l'Agence devrait déterminer (i) si les sujets portent sur des règlements ou des politiques environnementales (ii) et si le Cabinet a pris une décision ou si des consultations publiques ont eu lieu. La liste épurée de questions politiques pourrait alors être envoyée au commissaire de l'Environnement et du Développement durable pour une étude plus poussée.

5.2.8 Activités de suivi

En vertu de l'article 38 de la Loi, un programme de suivi vérifie l'exactitude de l'ÉE et détermine l'efficacité des mesures d'atténuation qui ont été mises en œuvre. Il stipule également que l'AR informe le public des résultats. Lors d'un examen préalable, l'AR doit juger de la pertinence d'un programme de suivi seulement quand elle a décidé qu'elle peut apporter une aide fédérale au projet. Une étude approfondie, une médiation ou un examen par une commission, par contre, doivent explicitement porter sur le besoin d'un programme de suivi, et sur ses exigences, pendant l'évaluation.

La méthodologie du PSP a été conçue pour déterminer s'il était nécessaire d'avoir un programme de suivi et pour justifier la réponse. Quand un programme de suivi s'avère nécessaire, le *Guide des autorités responsables* établit les conditions, soulignant, entre autres :

- les projets qui font appel à des techniques nouvelles ou non éprouvées;
- les projets qui font appel à des mesures d'atténuation nouvelles ou non éprouvées;
- les projets habituels et courants, mais proposés pour une situation environnementale nouvelle ou peu familière;
- les projet dont l'analyse de l'évaluation est fondée sur une technique ou un modèle d'évaluation nouveaux, ou dont les conclusions laissent perplexe;
- les cas éventuels où l'échéancier du projet est à la merci de changements qui auraient des effets environnementaux.

Les résultats de l'étude du PSP indiquent que 45 p.100 des études de cas comprenaient des examens préalables qui nécessitaient des mesures de surveillance de la conformité, mais non pas de programme de suivi complet tel que défini à la Loi. Les 55 p. 100 qui restaient répondaient à

plus d'un des critères susmentionnés pour le suivi.

La méthodologie du PSP a aussi été conçue pour étudier comment les divers éléments des programmes de suivi étaient identifiés par l'AR, à l'occasion de consultations publiques, d'études de base, de l'évaluation, etc. En général, les résultats ont démontré que les programmes de suivi visaient :

- les effets à court terme associés à la construction qui font appel à des surveillants de l'environnement sur le terrain (étude de cas 15, 19);
- les exigences des délivrances de permis (particulièrement en réponse aux règlements exécutoires, comme la *Loi sur les pêches*).

Le PSP n'a pu d'ailleurs trouver que deux projets dont les programmes de suivi avaient été terminés :

- *Études de cas 11 (Mine de cuivre)* : les activités de suivi ont servi à consolider les résultats des activités de surveillance entreprises par un certain nombre d'autorités provinciales et fédérales. Selon l'AR, ces résultats indiquaient que les mesures d'atténuation fonctionnaient en grande partie comme prévu.
- *Étude de cas 15 (Route saisonnière)* : un surveillant environnemental a été employé pour s'assurer que les mesures d'atténuation proposées dans l'évaluation avaient bien été mises en œuvre sur le terrain. D'après le promoteur, les initiatives de suivi de l'ÉE n'avaient pas adéquatement précisé les rôles et les responsabilités, ni l'échéancier, pour la mise en œuvre du projet. Une fois l'ÉE approuvée, le promoteur ne l'a pas utilisée comme guide pendant la construction.

En fait, bon nombre d'études approfondies et toutes les commissions examinées en étaient encore au début de la mise en œuvre des projets. Ainsi, la seule forme de documentation disponible pour la plupart des projets était les études des ÉE.

Le PSP a relevé un certain nombre de contestations contre les processus de suivi issus d'un document sur l'examen de l'ÉE et dans les interviews.

- (i) *Le rôle de la vérification du suivi doit être renforcé dans les ÉE.* Les AR doivent acquérir une meilleure compréhension du rôle de la vérification et de l'amélioration continue dans le processus de suivi. Une seule des évaluations examinées par le PSP a précisément reconnu le rôle de la vérification comme faisant partie du suivi (étude de cas 12 – Désaffectation d'une mine). Même dans cet exemple, le lien avec l'amélioration continue n'a pas été établi; la plupart des AR et des promoteurs interviewés ne semblaient pas comprendre qu'il s'agissait d'objectifs fondamentaux pour le suivi. Dans la majorité des programmes de surveillance élaborés, on semblait considérer la conformité comme la question clé. Malheureusement, les leçons apprises dans les différents secteurs ne sont jamais consignées, ce qui limite l'information disponible pour mener des ÉE par

catégorie qui recueillent les leçons apprises et réduisent les coûts de rapports et de surveillance à long terme. Alors, même si l'absence de vérification aux fins de l'amélioration continue ne suscite pas immédiatement de dépenses pour le promoteur, les économies à réaliser grâce aux avantages à long terme s'en trouvent perdues.

(ii) *Les rapports d'ÉE n'ont pas été utilisés pour définir les rôles et les responsabilités, les échéanciers et les budgets des suivis, et n'ont pas été formatés de façon à faciliter la mise en œuvre des activités de suivi.*

a) Rôles et responsabilités : presque sans exception, les rôles et les responsabilités reliés aux activités de suivi n'étaient pas présentés ni abordés dans les ÉE évaluées par le PSP. Par conséquent, l'incertitude que cause cette omission peut générer des failles lors de la mise en application des recommandations des ÉE. Dans au moins un exemple, un promoteur s'est vu imposer d'importantes dépenses lors de la mise en œuvre du projet :

- *Étude de cas 15 (Route saisonnière)* : d'après le promoteur, les activités reliées au suivi dans l'ÉE ne précisaient pas les types de permis à obtenir pour la mise en œuvre du projet. Une fois l'ÉE approuvée, le promoteur ne s'en est pas servi comme guide pendant la construction. De nombreux problèmes se sont donc développés au démarrage du projet dont le plus grave (la construction non autorisée de la route à travers plusieurs plans d'eau) s'est soldé par des mesures correctives qui ont coûté un million de dollars ou 8,6 p.100 de l'investissement total du projet. Selon le promoteur, il aurait fallu plus d'information sur les rôles et les responsabilités, et l'établissement d'un contrôleur environnemental comme condition préalable à l'approbation de l'ÉE.

- Le promoteur dans l'*étude de cas 13 (Préservatifs du bois)* a indiqué dans l'ÉE que des plans détaillés du suivi seraient exigés du processus d'appel d'offre dès l'approbation de l'ÉE. L'examen approfondi n'indique pas qui utilisera l'information ni comment elle servira pour la vérification. Alors, sans la désignation de responsabilités précises, peut-être qu'il sera difficile de gérer le rapport et le suivi et que l'information obtenue ne sera pas disponible à toutes les parties intéressées.

b) Établissement du calendrier des engagements relatifs aux rapports de suivi : parmi les ÉE évaluées, il n'y avait presque pas de dispositions pour les échéances des rapports. Une telle situation engendre un climat d'incertitude quant à la réalisation même de ces rapports.

- *Études de cas 11 (Mine de cuivre)* : dans ce cas-ci, l'AR a élaboré un rapport de suivi seulement à la demande de groupes de défense de l'intérêt public. Les avis au public étant un important élément de suivi, la présentation d'un calendrier de rapports clair dans l'évaluation aurait pu rassurer les groupes de défense des intérêts publics concernés quant au processus d'ÉE. Mais, au contraire, la question se pose à savoir si un rapport de suivi aurait été préparé sans cette demande de l'ONG. Sans la compilation des résultats obtenus lors de l'élaboration du rapport de suivi, il est difficile d'imaginer comment les leçons sont apprises.

- *Étude de cas 17 (Dérivation d'eau)* : les questions de suivi ont été abordées grâce aux recommandations des commissions d'examen conjoint de rédiger une série de rapports d'étapes d'atténuation. Dans le rapport de la commission, il n'y avait ni calendrier des rapports, ni la moindre indication au sujet de qui les produiraient ou de la façon dont ils seraient distribués au grand public. Il faudrait que des groupes intéressés rejoignent l'AR, et probablement qu'il faudrait élaborer un calendrier de toutes façons pour retracer comment les engagements de suivis sont respectés.

c) Établissement du budget : dans une seule étude de cas on a présenté un budget spécifique pour le suivi (dans les autres études de cas, cette information était cachée parmi les dépenses de surveillance déclarées). Il est donc difficile de calculer le montant d'effort qu'il faudra investir dans ces activités ou d'établir la ventilation des frais (combien il en coûtera pour faire connaître les résultats au grand public). À long terme, il sera encore plus difficile de quantifier les économies réalisées grâce à une constante amélioration pour le secteur privé si l'information sur l'établissement du budget n'est pas disponible ni retracée dans les rapports d'évaluation et de suivi.

- *Étude de cas 12 (Désaffectation d'une mine)* : dans ce cas, le promoteur a présenté un budget relatif aux activités de surveillance sur une période de cinq ans, mais il n'a pas consigné ses engagements d'ordonnancement et de rapports.

d) mise en forme : un autre défi à la mise œuvre provient du fait que la plupart des ÉE sont incohérentes dans leur façon d'aborder leurs activités de suivi. Ou bien l'information est trouvée éparpillée partout dans l'évaluation, ou bien elle est présentée en un format assez générique inutilisable comme document de travail pour la mise en œuvre d'un projet. Une seule AR a expressément mentionné ce problème. Pourtant, d'après nous, c'est une constatation qui s'adresse à toutes les ÉE examinées.

- *Étude de cas 3 (Terrain de golf)* : les initiatives de suivi ont été menées par un agent d'AR qui n'avait jamais participé à un examen ou à un processus d'approbation d'ÉE. Lors de l'interview, il a déclaré que la structure de l'ÉE ne facilitait pas la surveillance et les rapports sur les activités de construction. L'agent a recommandé de faire la synthèse des activités de suivi dans une annexe utilisable comme document distinct pendant la mise en œuvre du projet.

Même si les intervenants interrogés n'ont suggéré aucune réforme particulière, nous croyons que les résultats du PSP indiquent que les processus de suivi ont un urgent besoin d'être renforcés. Non seulement les problèmes étaient-ils généralisés à presque toutes les études de cas qui requéraient un suivi, mais les lacunes relevées pouvaient compromettre :

- *les avantages liés au processus* en ne profitant pas du simple créneau de planification conçu pour que toutes les autorités fédérales puissent coordonner et élaborer des plans de suivi;
- *les avantages liés aux études*, en ne reconnaissant pas où les nouvelles techniques, les

mesures d'atténuation et les cadres environnementaux jouent un rôle, ou en ne précisant pas la raison pour laquelle les activités de surveillance et de suivi sont nécessaires;

- *les avantages liés aux résultats*, en ne s'assurant pas que les niveaux prévus des effets (positifs et négatifs) sont atteints.

Le Sous-comité des suivis du Comité supérieur de l'évaluation environnementale (CSEE) prépare actuellement un document de travail sur les contestations de suivi et sur des options possibles pour améliorer le processus. Dans bien des cas, le document de travail aborde certaines questions soulevées ici.

Il y a plusieurs réformes possibles :

- le *Guide des autorités responsables* pourrait être renforcé (i) en offrant des exemples de la façon dont la vérification engendre une amélioration constante (ii) et en reliant la vérification au développement d'ÉE par catégorie. À l'heure actuelle, le Guide définit à peine le suivi au lieu d'en exposer les avantages. Les révisions pourraient aussi comporter des exigences de documentation précises concernant l'élément du suivi qui devrait être abordé dans le rapport de l'ÉE plutôt que lors d'étapes subséquentes de la mise en œuvre du projet. L'avantage de cette méthode, c'est que le Guide présente l'aperçu le plus complet des responsabilités des AR conformément à la Loi. L'inconvénient, c'est que les gestionnaires de projet ne travaillent peut-être pas toujours avec la dernière version du Guide;
 - les programmes de formation pourraient avoir comme objectifs clés, pour le suivi, guidant les étudiants à travers toute une série d'études de cas. Si, d'une part, cette approche est souhaitée et qu'elle a beaucoup d'impact, elle a d'autre part une portée limitée. Tant que tous n'auront pas suivi le cours, il sera difficile pour chacun de se rendre compte de la nécessité des vérifications et de l'amélioration continue;
 - l'Agence pourrait produire un rapport spécifique sur les avantages de la vérification et de l'amélioration permanentes dans un document traitant du suivi. Cette information pourrait être affichée sur le site Web de la Loi. Ainsi, cette approche aura l'avantage de sélectionner les questions relatives aux suivis (l'Agence refonderait le document en une « nouvelle » publication). Un grand nombre de lecteurs peuvent aussi accéder instantanément au site Web de l'Agence. Si une partie de cette information était contenue dans le rapport du *Sous-comité du suivi du CSEE*, ces résultats pourraient être utilisés;
 - les guides sectoriels pourraient servir à traiter des activités de suivi avec les études de cas spécifiques à des types génériques de projets dirigés par une AR;
 - la Loi pourrait être réécrite pour relier plus clairement les suivis aux vérifications et à l'amélioration permanente. Une modification législative constitue peut-être un facteur d'entraînement puissant, mais elle est plus difficile à mettre en œuvre. Les résultats du PSP révèlent que nombre d'AR et de promoteurs se fient largement aux lignes directrices et aux énoncés de politique opérationnelle pour la mise en œuvre des ÉE. C'est la raison pour
-

laquelle nous ne considérons pas la réforme législative comme une priorité.

Recommandation : D'après nous, le processus de suivi constitue un élément essentiel de la Loi et a besoin d'être renforcé si nous voulons que se réalisent tous les avantages sociaux de l'ÉE et de la Loi. Étant donné l'importance qu'il revêt, nous recommandons (i) que l'Agence révise le Guide des autorités responsables afin de mieux établir le lien avec la vérification et l'amélioration permanentes et d'énumérer les éléments des programmes de suivi pour en faire rapport dans les ÉE, (ii) qu'à moyen terme, les gestionnaires de projets des AR et les spécialistes ministériels soient ciblés en vue d'une formation améliorée dans ce domaine, (iii) qu'à l'appui des deux recommandations, plus d'information sur les avantages de la vérification et de l'amélioration permanentes soit recueillie et publiée – cette information devrait être tirée des lignes directrices sectorielles à leur sortie. Cette approche à trois volets permettra de répondre à tous les défis reliés au suivi.

5.2.9 Sommaire des recommandations

En bref, après avoir revu 20 études des cas, le PSP a formulé 37 recommandations visant :

- des propositions de réformes politiques (des améliorations aux règlements, aux lignes directrices et aux énoncés de politique opérationnelle de la Loi);
- la mise en œuvre d'une gestion améliorée de l'application de la Loi;
- des questions qui nécessitent une analyse plus poussée.

Propositions de réformes politiques

La majorité des recommandations visaient soit la révision du Guide des autorités responsables, soit l'élaboration de lignes directrices sectorielles pour aider les ministères responsables à mettre en œuvre les ÉE. D'autres réformes de politiques visaient l'élaboration de liste d'exclusions, d'énoncés de politiques opérationnelles et d'ententes en vue d'une plus grande harmonisation. Ces points sont résumés ci-dessous.

Guide des autorités responsables

Les AR et les promoteurs considèrent le Guide comme un outil important pour la préparation et la gestion des ÉE déclenchées par la Loi. Les améliorations suggérées au Guide comportaient des révisions visant :

- la clarification du concept d'*auto-évaluation* aux trois niveaux de l'évaluation. L'*auto-évaluation* devrait aussi être reliée à la délégation des responsabilités des AR pendant la préparation des ÉE et aux implications des responsabilités supplémentaires qu'il faut assumer pendant le suivi;
-

- l'exigence, pour les personnes *spécialistes en évaluation*, de participer aux décisions sur la portée des ÉE et aux autres aspects de la préparation et de la révision des ÉE;
- plus d'information sur *ce qui déclenche la délivrance de permis* dont la gamme des « déclencheurs », les types de projets habituellement influencés par ces permis, les critères utilisés par les AR pour savoir quand ils s'appliquent, et les responsabilités supplémentaires subséquentes relatives aux rapports et imposées par la Loi;
- la clarification *des critères de renvoi* et l'information requise pour la prise de décisions concernant la tenue d'examens par une commission;
- l'instauration d'une « *étape préalable à la détermination de la portée* » où l'AR et l'Agence conseillent le promoteur aux premières étapes de la conceptualisation des projets et influence les décisions sur la portée de l'ÉE (probabilités de « déclencheurs de permis »);
- les demandes de documentation officielle, lors de l'établissement de la portée, des *frontières politiques du projet* par l'AR (pour les examens préalables et les études approfondies) et le ministre de l'Environnement (pour les commissions) à accepter et à utiliser tout au long du processus de l'ÉE;
- la demande aux AR de fournir une déclaration publique écrite et claire, à l'étape de la détermination de la portée, pour *relier les projets* (ou non) sous un seul examen.
- la promotion de *délégation proactive des responsabilités de l'AR* concernant a) l'aide continue aux promoteurs pendant la préparation et la détermination de la portée de l'ÉE; b) la coordination de l'information en provenance des autres autorités fédérales et provinciales durant cette période; c) l'établissement d'échéanciers raisonnables pour chaque étape de la révision; (iv) la coordination des observations au promoteur pendant la révision et le processus d'approbation.
- une meilleure orientation en matière d'exigences d'information de l'article 16 de la Loi et des interrelations entre celles qui ont été établies dans l'évaluation. Autrement dit, quand un promoteur doit-il recueillir de l'information sur les effets biophysiques? Comment cette information est-elle reliée à la mesure de l'importance des effets? Quels liens l'évaluation devrait-elle faire entre les effets, les mesures d'atténuation et les propositions de mesures de suivi? Le Guide devrait aussi faire la distinction entre les exigences liées aux rapports des examens préalables des projets de petite et de grande envergure, et fournir des critères de décision pour différencier les deux groupes.
- L'établissement de liens entre les *suivis* avec les concepts de vérification, d'amélioration permanente et de rapport au public.

Lignes directrices sectorielles

L'Agence devrait élaborer des lignes directrices sectorielles en consultation avec les ministères d'exécution afin de mieux répondre aux besoins de leurs ÉE. Elle devrait se concentrer sur toutes les questions recommandées pour le *Guide des autorités responsables* et accorder une attention particulière :

- au traitement des *questions de permis* reliées aux différentes classes de projets; à l'établissement des références au « Règlement sur la liste d'exclusion » élaborées par les AR pour les projets qui appellent constamment des déclencheurs de permis et les critères utilisés par les AR pour déterminer les conditions en vertu desquelles les autres projets attirent éventuellement des déclencheurs de permis;
- au traitement des *responsabilités supplémentaires* aux trois niveaux de l'évaluation, déclenchant les rôles et responsabilités perçus du point de vue du gestionnaire de projet;
- à la détermination des exemples d'*effets cumulatifs* pour les différentes catégories de projets;
- aux avantages de la vérification pour une amélioration permanente et au lien vers les ÉE par catégorie;
- aux types d'activités permises aux promoteurs pendant la préparation des ÉE pour des projets de désaffectation.

Listes d'exclusion

- les projets entrepris de façon routinière, ayant pour but de prévenir les dommages à la propriété et à l'environnement et d'atteindre les objectifs de sécurité et de santé publique devraient être inscrits à la liste d'exclusion.

Énoncés de politique opérationnelle

- L'Agence devrait élaborer un énoncé de politique opérationnelle qui établisse des critères et des catégories de projets qui constituent des situations d'urgence conformément à la Loi.

Accords d'harmonisation

- L'Agence et l'autorité provinciale des ÉE en C.-B. devraient permettre à chaque processus de continuer sur des voies différentes à l'étape des recommandations.

Amélioration de la gestion de la mise en application de la Loi

Une autre série de recommandations vise l'amélioration de la gestion de l'application de la Loi pour s'assurer que le processus d'ÉE génère une plus grande variété d'avantages. Le PSP a

constaté la nécessité de mesures de formation et d'activités promotionnelles plus poussées pour améliorer, chez les gestionnaires de projets des AR, la compréhension de la Loi. Des recommandations de gestion visaient aussi le renforcement du rôle de l'Agence et les défis des examens menés par des commissions. Les recommandations spécifiques sont les suivantes :

Stratégie de promotion, des communications

- L'Agence devrait renforcer sa stratégie des communications pour promouvoir la Loi et tout nouveau règlement, ligne directrice et énoncé de politique opérationnelle.

Formation : Le PSP a défini la formation comme étant la clé de la promotion d'une meilleure compréhension de la Loi et de ses exigences. Des recommandations ont été faites précisément dans le but de mettre sur pied des programmes de formation qui :

- ciblent les gestionnaires de projet;
- améliorent la capacité des présidents des commissions de détourner les questions de politique des révisions de projets;
- explorent le concept d'auto-évaluation et ses liens avec la délégation des responsabilités des AR et des responsabilités supplémentaires assumées par l'AR aux trois niveaux de l'ÉE.
- soulignent l'importance d'inciter les personnes spécialistes en environnement à participer aux décisions concernant la portée et aux autres volets de la préparation et de l'examen des ÉE;
- se concentrent sur le concept du suivi, soulignant l'importance de la vérification, de l'amélioration permanente et de la communication des résultats au grand public (y compris les besoins en matière de documentation).

Le rôle de l'Agence

Le PSP a aussi fait état d'un rôle plus fort pour l'Agence afin de :

- veiller à ce que les responsabilités *supplémentaires* soient prises en charge par le promoteur au niveau de l'étude approfondie et dans les examens par une commission;
- travailler avec les AR et Environnement Canada pour trouver des façons de *saisir l'information des ÉE* en vue de l'amélioration continue et l'élaboration d'ÉE de classe.
- promouvoir le concept des ÉE par catégorie avec le rôle des activités de suivi pour la vérification;
- se doter d'une sorte de système d'alerte précoce pour les nouveaux types de projets et faciliter la résolution des questions de compétence liées aux responsabilités supplémentaires.

Commissions d'examen conjoint

- Les protocoles d'entente pour des commissions d'examen conjoint devraient inclure des

dispositions concernant les approbations conditionnelles sous réserve que cette disposition ne sera en vigueur que si l'AR a la possibilité de conserver un certain niveau de supervision jusqu'à ce que les conditions soient satisfaites.

- L'ONE devrait établir au sein de l'Office une division qui pourrait remplir toutes les fonctions d'une AR comme le prévoit la Loi. L'Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers (OCTNH) devrait être étudié comme un des multiples modèles potentiels à cet égard.

Questions nécessitant une analyse plus poussée

Finalement, le PSP a délimité trois domaines qui nécessitent une analyse plus poussée avant de décider d'un plan d'action. L'Agence devrait :

- étudier les conséquences d'un renvoi hiérarchique automatique pour harmoniser les examens mixtes fédéraux - provinciaux;
 - analyser la valeur d'assurer que les activités de suivi reviennent aux ministères qui ont des responsabilités mandatées pour la gestion des impacts en question plutôt qu'à l'AR principale.
 - analyser la valeur de la signalisation des questions de politique par une commission pendant les examens publics. L'Agence pourrait déterminer (i) si les sujets portaient sur des règlements ou des politiques environnementales (ii) et si le Cabinet avait pris une décision ou si des consultations publiques avaient eu lieu. La liste épurée de questions politiques pourrait alors être envoyée au commissaire de l'Environnement et du Développement durable pour une étude plus poussée.
-

Annexe 1 : Examen préalable - Études de cas

•

•

•

•

Étude de cas 1 – Examen préalable d'un bâtiment

Cette étude de cas portait sur la construction d'un bâtiment sur un site prédéterminé. Le promoteur était une société d'État ayant un mandat environnemental important. Par conséquent, le promoteur (et ses experts-conseils) ont volontairement préparé un examen préalable de qualité avant la promulgation de la loi. Lorsque la loi a été promulguée, le promoteur a engagé deux consultants extérieurs pour examiner l'étude et s'assurer qu'elle répondait aux normes de la nouvelle loi. Cette décision a été prise du fait que le transfert de propriété de l'AR à la société d'État n'avait pas été finalisé lorsque la loi a été appliquée, bien qu'on ait déjà choisi l'endroit. Malgré ces précautions supplémentaires de la part de la société d'État, l'AR semblait avoir relevé arbitrairement les normes de rapport de l'ÉE.

Alors que les coûts de préparation de l'évaluation étaient raisonnables – 129 469 \$, soit 4 p. 100 des coûts d'un projet de 30 millions de dollars – les retards occasionnés ont entraîné une charge financière importante pour le promoteur (1 679 602 \$ - soit environ 6 p. 100 du total des coûts d'immobilisation du projet). Même si cette situation était peut-être inévitable, ce cas montre bien qu'il est important que l'AR et le promoteur fixent conjointement le mandat de l'ÉE avant sa mise en œuvre.

Cette étude de cas montre également que le processus des ÉE peut éventuellement entrer en conflit avec :

- La politique publique – la décision concernant le choix de l'endroit a été prise plusieurs années avant l'ÉE, en fonction de facteurs politiques et régionaux.
- Le zonage municipal – dont on n'avait pas tenu compte en raison de la *politique fédérale sur les terres humides* récemment promulguée.

Étant donné que la Loi s'est appliquée après le choix l'endroit, les problèmes constatés au moment de l'évaluation n'ont pas pu être réglés par d'autres moyens. Par conséquent, les demandes de médiation et l'étude d'un autre endroit ont été refusées, car cela aurait entraîné des coûts énormes pour le promoteur ainsi que la possibilité de poursuites judiciaires. Cela a donné lieu à des articles négatifs dans la presse locale. Les demandes de renseignements supplémentaires pour renforcer l'ÉE ont entraîné des retards et des coûts supplémentaires pour le promoteur. Cependant, l'ÉE a donné lieu à des mesures d'atténuation qui ont fini par épargner la zone de terres humides.

Les ÉE ne devraient pas servir à garantir l'exactitude de l'information fournie pour prendre des décisions. Si l'ÉE avait indiqué un problème suffisamment tôt au cours du processus décisionnel, l'AR et le promoteur auraient eu assez de latitude pour décider si le choix du projet et de l'endroit était justifié. Si la Loi avait été mise en œuvre plus tôt au cours du processus décisionnel, on aurait peut-être pu éviter bon nombre des problèmes.

Une partie des problèmes au moins peut être attribuée au fait que ce projet a été assujetti à un déclencheur au moment de la promulgation de la Loi. Si l'AR avait été présente au début de l'ÉE, il est probable que le retard aurait pu être évité.

Étude de cas 2 – Examen préalable d'une coupe de bois

L'AR et le promoteur ont procédé à une étude de la hauteur des arbres sur une série de pistes à un aéroport du sud de l'Ontario. Les résultats ont indiqué que des centaines d'arbres n'étaient pas conformes aux restrictions de hauteur imposées par le *Règlement sur les zones d'aéroports (RZA)*. L'AR était clairement responsable d'assurer la sécurité du public. On a donc entrepris un projet de 467 000 \$ visant à réduire la hauteur des arbres pour respecter les limites légales sur une des pistes. L'ÉE a été effectuée essentiellement par le gestionnaire de projet et le conseiller interne en ÉE. Les coûts (29 570 \$, soit 6,8 p. 100 du total des coûts d'immobilisation du projet) n'ont pas été jugés très importants et étaient attribuables surtout au temps du gestionnaire de projet et du spécialiste ministériel. Aucune donnée environnementale n'a été réunie pour produire le rapport d'examen préalable.

Cette étude de cas soulève un certain nombre de questions importantes :

- (i) La décision du gestionnaire de projet de procéder à une ÉE compromet éventuellement les objectifs d'efficacité du RZA. Le risque d'un écrasement au cours d'une évaluation n'est pas acceptable du point de vue de la sécurité. La coupe des arbres aurait eu des effets probables mais justifiables dans les circonstances. Les questions dans ce cas-ci sont les suivantes :
 - Le RZA déclenche-t-il l'application de la Loi.
 - L'évaluation est-elle le bon « outil » pour gérer les effets résultant de l'application du RZA (plutôt que d'élaborer un plan de gestion de l'environnement)?
- (ii) Cette étude de cas soulève des questions sur l'objet des mesures d'atténuation en vertu de la Loi. Il n'était pas certain que la coupe des arbres allait avoir des effets négatifs sur l'autorité de conservation locale et le terrain de golf (qui avait été loué de l'autorité). Il est vrai que l'autorité de conservation et son locataire (le terrain de golf) auraient dû connaître les conditions imposées par le RZA. Surtout, ce n'est pas à l'AR ni au promoteur d'atténuer les impacts de l'application de ce règlement. Ainsi, alors que le gestionnaire de projet a utilisé l'ÉE pour éviter des poursuites judiciaires possibles, il n'est pas certain que les mesures d'atténuation prises répondent aux objectifs de la Loi ni que les préoccupations à l'égard d'une poursuite judiciaire soient justifiables. Sur le coût total du projet (436 000 \$), seuls 26 000 \$, soit 5,9 p. 100 des coûts d'immobilisations, concernent des activités comme la surveillance du retrait des arbres et l'entretien. Autrement dit, si la Loi ne s'était pas appliquée, ce qui aurait évité les mesures d'atténuation, la valeur du projet aurait été réduite de 406 430 \$, soit 50 p. 100 du coût d'immobilisation du projet.
- (iii) La portée du projet n'a pas été suffisamment bien établie. Les levés ultérieurs de l'aéroport montrent que d'autres pistes contrevenaient au RZA et qu'une autre coupe d'arbres était nécessaire. Un meilleur établissement de la portée du projet aurait permis de mieux définir la zone qui était en infraction du RZA. On aurait pu également réaliser des économies en engageant l'entrepreneur chargé de la coupe des arbres pour faire un seul travail plutôt que

Étude de cas 2 – Examen préalable d'une coupe de bois (page 2)

plusieurs. Si on avait effectué d'autres travaux d'évaluation, on aurait également fait des économies. Autrement dit, certains des avantages possibles de la Loi n'ont pas été concrétisés.

- (iv) L'examen préalable n'était pas de bonne qualité. Tous les effets du projet n'ont pas été indiqués. L'importance de ceux qui l'ont été n'a pas été évaluée et l'efficacité des mesures d'atténuation proposées n'était pas bien décrite. Par conséquent, il a été impossible d'évaluer les effets ou de juger de l'efficacité des mesures d'atténuation. Si les résultats de l'examen préalable n'avaient pas favorisé toutes les parties en cause, la qualité de l'étude aurait posé un problème.
- (iv) Ce qui précède montre probablement que l'expérience du gestionnaire de projet pour ce qui est des EE et de la Loi était nulle ou très limitée. De plus, l'expert du Ministère n'avait pas de qualifications.
 - une formation supplémentaire pourrait être nécessaire pour les experts ministériels;
 - en dehors d'une expertise sur le plan du processus, il y avait un manque évident de connaissance des questions environnementales. Les AR pourraient donc envisager également de nommer ou d'engager un biologiste pour fournir ce genre d'information;
 - le Ministère devrait réexaminer la façon dont les gestionnaires de projet interagissent avec les experts internes en ce qui concerne la qualité des EE internes.

Malgré toutes ces questions, l'utilisation d'un rapport d'examen préalable a permis de remplacer les pins non indigènes par des espèces locales à la suite d'une consultation avec l'autorité de conservation. Il en a résulté une expansion de l'habitat local de certaines espèces.

Étude de cas 3 – Examen préalable d'un terrain de golf

Le projet de 3 millions de dollars portait sur la pose de deux pelouses sur un terrain de golf. L'AR avait un mandat environnemental fort et le promoteur était très motivé sur le plan de l'environnement (accréditation Audubon).

Les coûts de l'évaluation étaient de 140 874 \$ (4,6 p. 100 du total des coûts d'immobilisations), un montant jugé raisonnable par le promoteur. Les mesures d'atténuation s'élevaient à 461 972 \$, soit 15 p. 100 du total des coûts, ce qui était jugé raisonnable, étant donné que les autres méthodes de traitement dans des endroits comme le Centre de traitement de déchets de Swan Hills sont très onéreuses et exigent le transport de sols contaminés d'un bout à l'autre de la province. Les activités de suivi exigeaient une surveillance minimale de la part de l'AR pendant la construction.

L'AR et le promoteur ont travaillé en étroite collaboration pour déterminer :

- la portée de l'ÉE;
- les types d'effets environnementaux à étudier;
- les mesures d'atténuation appropriées à prendre.

Il importe de souligner que l'AR a travaillé en étroite collaboration avec le promoteur pendant la préparation de l'ÉE afin de définir précisément la portée de l'examen à mesure que le travail avançait. À la suite de cette collaboration, le promoteur a pu présenter une première version très élaborée qui n'a exigé que des révisions minimales pour être approuvée.

Bien que l'AR et le promoteur aient jugé satisfaisants les résultats de l'ÉE, un certain nombre de problèmes ont été constatés :

- (i) Le premier est que l'on a perdu une saison de construction en raison des incertitudes suscitées par le déclencheur. Étant donné que cela n'a pas touché les recettes générées par le terrain de golf (les deux verts ont continué d'être utilisés), le seul coût engagé par le promoteur était celui associé au retrait de l'équipement de l'entrepreneur (10 000 \$, soit 0,3 p. 100 des coûts d'immobilisations).
- (ii) Le deuxième est que le promoteur a choisi au départ de ne pas tenir compte de l'avis de l'AR en préparant deux ÉE distinctes – une pour chaque vert. Cela peut être dû au fait que la raison d'être de l'une des ÉE ne lui a pas été bien expliquée. Étant donné que l'AR a travaillé en étroite collaboration avec le promoteur, on a pu présenter une seule ÉE sans que le promoteur ait à engager des coûts supplémentaires.
- (iii) Finalement, le personnel de l'AR chargé des activités de suivi a eu de la difficulté à utiliser le document de l'ÉE comme guide ou appui. Étant donné que ce personnel n'avait pas participé à l'examen de l'ÉE, il s'est concentré sur la question de la conformité, et le format du document ne lui a pas facilité l'accès à l'information dont il était responsable.

Étude de cas 3 – Examen préalable d'un terrain de golf (page 2)

L'analyse prospective des avantages (APA) possibles effectuée par le PSP a révélé un autre problème que ni le promoteur ni l'AR n'ont identifié. À notre avis, il n'est pas certain que le processus de l'ÉE ait réduit au minimum les risques ou que la stratégie de gestion des risques qui a suivi a été plus efficace que l'option de ne rien faire. Le mercure était présent dans le sol depuis déjà un certain temps et n'avait pas été surveillé par le promoteur. Il se trouvait à l'état inorganique et ne présentait pas de risque immédiat pour la santé. D'autres données existantes indiquaient qu'il n'y avait pas de risque causé par l'ingestion de mercure par les plantes ni par la faune locale. Par conséquent, le fait d'enfouir le mercure sous une couche supplémentaire de terre n'a pas contribué à réduire le risque et ne représente peut-être pas une amélioration importante de la gestion du risque.

Étude de cas 4 – Examen préalable d'un parc d'industries alimentaires

Une aide fédérale a été accordée à une société d'État provinciale pour l'établissement d'un parc d'industries alimentaires de 18,5 millions de dollars à l'Île-du-Prince-Édouard, sur 57 acres de front de mer. Le parc offre des terrains industriels pour diverses unités de transformation des aliments. L'infrastructure comprend l'alimentation en eau potable et salée, des routes et des installations de traitement des déchets.

Le projet était assujéti aux obligations d'une ÉE fédérale et provinciale. L'accord conjoint signé prévoyait que la province s'occupe de la coordination et que l'AR fédérale fournisse les commentaires. Les coûts d'évaluation ont été établis estimativement à 100 000 \$, soit 0,5 p. 100 du total des coûts d'immobilisation. Ni le promoteur ni l'AR n'ont indiqué de coût supplémentaire ou problème important.

Un certain nombre d'observations valent la peine d'être soulignées :

- (i) Le projet déclenchait l'obligation d'une ÉE fédérale et provinciale – coordination par le provincial, contribution du fédéral.
- (ii) Compte tenu de la taille de la province, les organismes de réglementation fédéral et provinciaux ainsi que les promoteurs ont tendance à collaborer. Dans cette étude de cas, un comité provincial a été mis sur pied pour contribuer à la détermination de la portée de l'ÉE et pour apporter une contribution essentielle au cours de l'élaboration. Cela a permis aux autorités fédérales de travailler indépendamment. Toutes les parties en cause ont estimé que cette solution donnait plus de rigueur à l'ÉE, permettait de mieux cibler les études sur les effets environnementaux et de réduire les incertitudes du promoteur. On a donc pu établir une première version solide qui n'a demandé que des révisions mineures avant d'être approuvée.
- (iii) Une solution innovatrice pour la gestion des effets cumulatifs possibles en aval a été proposée et acceptée dans cette étude. Étant donné que quelques locataires du parc seulement étaient connus à l'étape de la conception du projet, l'ensemble des effets n'était pas connu au moment de l'approbation. Pour gérer cette incertitude, on a réalisé une étude susceptible d'être complétée par des approbations réglementaires ultérieures pour chaque locataire et par des programmes de suivi.
- (iv) Selon l'AR, la seule faiblesse tient au fait qu'il n'existe aucun moyen de savoir si toutes les activités de surveillance proposées (les aspects qui ne sont pas visés par le règlement actuel) seront effectuées. Cela ajoute un certain niveau d'incertitude au suivi.

Cette étude de cas est un bon exemple de la façon dont des évaluations conjointes réussies peuvent mener à des évaluations plus efficaces tout en coordonnant rapidement les exigences réglementaires fédérales et provinciales.

Étude de cas 5 – Examen préalable d'un gazoduc de CO₂

Un promoteur américain a proposé de construire et d'exploiter un gazoduc de 13,7 millions de dollars visant à transporter du dioxyde de carbone à haute pression (CO₂) pour améliorer la récupération du pétrole dans les gisements pétrolifères du sud de la Saskatchewan. Bien que le pipeline couvre 270 km à partir de sa source, seulement un tronçon de 61 km traverse la frontière américaine jusqu'aux installations terminales que possède et exploite un groupe canadien. L'AR a décidé d'examiner l'installation terminale séparément. La décision a été contestée par au moins un groupe de pression qui estimait que les deux projets étaient « liés » et par conséquent assujettis à un examen en vertu de la Loi. L'AR n'a pas justifié sa décision au public.

Un examen préalable a été réalisé pour la portion canadienne du projet et une ÉE distincte a été effectuée aux États-Unis pour répondre aux exigences réglementaires locales. Le coût de l'évaluation a été de 2,8 p. 100 (ou 382 600 \$) du total des coûts d'immobilisation canadiens. Cette somme a été jugée raisonnable par le promoteur et l'AR principale (l'ONE). De plus, le promoteur et ses consultants ont produit un rapport de grande qualité. Étant donné que l'ONE, en qualité d'AR principale, avait incorporé la loi fédérale à sa propre loi, il a été difficile de définir les coûts supplémentaires attribuables à la Loi.

Le PSP a constaté un certain nombre de problèmes.

- (i) *Détermination de la portée et définition du projet* : Les ONG ont contesté la décision de l'ONE d'accorder deux approbations distinctes pour le gazoduc de CO₂ et l'installation terminale car, à leur avis, il y avait une interdépendance dans la fonctionnalité des deux ouvrages qui constituaient donc un seul « projet ». L'ONE a également exprimé des préoccupations à ce même sujet pour des raisons inverses. « Le processus était particulièrement lourd en raison d'un lien possible avec l'installation terminale en aval. »
- (ii) *Coordination fédérale/provinciale* : Alors que l'ONE a assuré qu'il avait communiqué avec les autorités fédérales appropriées, il n'a pas coordonné leurs commentaires. Cela a entraîné quelques petits retards et des incertitudes pour le promoteur pendant la détermination de la portée.
- (iii) *AR principale – contact avec le promoteur* : Le rôle de l'ONE en tant qu'organisme de réglementation ne lui permet pas de travailler avec le promoteur pendant la préparation de l'ÉE. Cela a suscité des incertitudes pour le promoteur. Mais le formalisme de l'ONE a également permis un processus efficace pendant les audiences malgré les coûts de la représentation juridique.
- (iv) *Contacts provinciaux et fédéraux* : Le promoteur a noté que la province s'est montrée très diligente et moins formelle pendant la préparation de l'ÉE, tandis que les ministères fédéraux ont eu tendance à agir indépendamment.

Étude de cas 5 – Examen préalable d'un gazoduc de CO₂ (page 2)

- (v) *Audiences publiques* : L'avis d'audience publique de l'ONE n'a pas indiqué que des consultations publiques importantes avaient déjà été entreprises par le promoteur. Cela aurait pu irriter certains groupes de pression et donner lieu à une confrontation avec le promoteur pendant l'audience.

Le promoteur a jugé ces préoccupations relativement mineures. Dans l'ensemble, on a estimé que le processus s'était déroulé efficacement et sans difficulté.

Étude de cas 6 – Examen préalable d'une conduite d'eau en Afrique de l'Est

Cette étude de cas porte sur un petit projet d'aqueduc de 22 250 \$ visant à amener de l'eau à travers une région agricole vers un petit village d'Afrique de l'Est. Le promoteur est une petite ONG canadienne communautaire ayant un fort mandat de développement communautaire. Le financement a été fourni par l'ACDI, ce qui a déclenché l'obligation d'effectuer une ÉE en vertu du Règlement sur les projets à réaliser à l'extérieur du Canada.

Les coûts de l'ÉE représentent plusieurs jours du temps que le directeur a consacré à préparer et présenter le formulaire d'examen préalable de l'ÉE à l'ACDI. Comparés aux coûts d'immobilisation du projet (22 250 \$), les coûts de l'ÉE (et par défaut les coûts supplémentaires) semblent relativement élevés (6 p. 100 ou 1 500 \$). Cela s'explique par le fait que les coûts de main-d'œuvre en Afrique de l'Est sont bas et la devise faible. De même, les collectivités locales ont fourni une contribution en nature comme des terres, etc. Par conséquent, alors que les coûts supplémentaires associés à l'application de la Loi et à la préparation de l'ÉE semblent légèrement plus élevés que la normale, le promoteur estime que les effets de ces coûts sont négligeables.

Un certain nombre de points valent la peine d'être notés :

- (i) Le PSP a limité son analyse aux examens préalables de petite et grande échelle. Cette étude de cas pourrait, en fait, être une exception. Selon l'AR, l'analyse environnementale et les études de base n'étaient pas nécessaires. Le formulaire d'examen préalable a été utilisé comme liste de vérification pour indiquer que les diverses préoccupations environnementales avaient été prévues. Cela soulève une question intéressante concernant le rôle de la documentation. Pour un lecteur de l'extérieur, le formulaire ne fournit pas suffisamment de renseignements pour savoir si l'on a suffisamment tenu compte des effets environnementaux.
- (ii) Deux autres aspects documentaires soulèvent des préoccupations concernant les procédures :
 - Il est évident que le promoteur n'avait pas l'expertise voulue pour réunir des données environnementales ni déterminer l'importance des effets cumulatifs, étant donné que le projet était entrepris dans une région essentiellement agricole. Cela n'est probablement pas très grave, mais aurait pu l'être. Toutefois, l'AR a fourni des lignes directrices au promoteur pour l'aider à évaluer ce type de projet.
 - L'expert en évaluation de l'AR n'a pas visité l'endroit au moment de la préparation de l'évaluation afin de vérifier si l'information réunie était justifiée.

Étant donné que le projet s'est déroulé dans une région agricole, les risques d'impact sont faibles. Selon l'expert en environnement de l'AR, on a utilisé cette solution afin que le promoteur puisse acquérir à plus long terme l'expertise en ÉE. Étant donné sa participation à du travail communautaire, cela garantit qu'un suivi sera effectué. De même, étant donné la nature de l'approche de cette ONG à l'égard du développement, la communauté en cause participera certainement à la gestion et à l'exécution du projet et à la gestion de ses effets.

Étude de cas 6 - Examen préalable d'une conduite d'eau en Afrique de l'Est (page 2)

- (iii) Le rapport de l'ÉE n'a pas fourni de liste des dispositions législatives et réglementaires désignées locales pertinentes bien qu'il ait été indiqué qu'une étude en avait faite. Cela dit, ni l'AR ni le promoteur ne savaient vraiment si le pays était doté d'un processus d'ÉE local. Il s'agit encore là d'une question de documentation étant donné que le représentant du gouvernement local a contribué à définir l'emplacement du pipeline.

Dans le contexte du développement, on ne doit accorder qu'un poids relatif à l'importance des effets. Il faut garder à l'esprit que l'objet des examens préalables est d'étudier les conséquences environnementales des décisions et de déterminer si l'action proposée est justifiable. Ce projet vise à fournir de l'eau à un village et à en assurer l'approvisionnement continu afin de répondre aux besoins de base de gens habitant une région essentiellement agricole. Il est probable que tout impact résultant du projet est justifié, bien qu'une meilleure intégration de l'ÉE puisse améliorer la capacité du promoteur d'effectuer la planification du projet.

Étude de cas 7 – Examen préalable d'une ligne de transport d'électricité

Le projet de ligne de transport d'électricité proposé de 50 millions de dollars visait la construction d'une ligne électrique unipolaire de 275 km de 138 kilovolts. Bien que cela n'était pas nécessaire au niveau de l'examen préalable, on a évalué un certain nombre de sources d'énergie (autres moyens). Ces *autres moyens* comprenaient la possibilité d'établir quatre (4) autres tracés. Selon l'analyse comparative et l'évaluation des autres options de tracé, on a choisi une option privilégiée ayant le minimum d'effets environnementaux.

Normalement, les projets mis en œuvre sur les réserves ne déclenchent pas l'application de la Loi. Cela dit, l'AR a pour politique d'effectuer des ÉE des ouvrages financés par le ministère. Ces ÉE suivent généralement les lignes directrices sur les évaluations environnementales fédérales et on peut donc dire que la Loi joue un rôle non officiel. Dans ce cas particulier, une partie de la ligne de transport d'électricité se prolongeait au-delà de la réserve, ce qui a déclenché l'application de la Loi. Bien qu'aucun processus d'ÉE provinciale ne soit en cause, le consultant du promoteur a communiqué avec un certain nombre d'autorités provinciales et fédérales pour obtenir leurs commentaires. Les coûts de l'ÉE étaient uniquement associés à l'application de la Loi. À 180 000 \$ (0,4 p. 100 du total des coûts d'immobilisation), cet examen préalable ne représentait pas un coût important pour le promoteur.

Un certain nombre de points méritent d'être soulignés à propos de ce cas :

- (i) Bien que l'AR n'ait pas été présente pour la détermination de la portée du projet, le consultant du promoteur avait suffisamment d'expertise et d'expérience pour prévoir la plupart des problèmes. La Loi exige que l'AR détermine la portée du projet. Mais l'AR ne le fait pas habituellement pour les ÉE sur les réserves. L'AR n'avait pas compris cette exigence lorsque la Loi a dû s'appliquer. La section du ministère qui approuve le projet peut ne pas connaître suffisamment les exigences de la Loi pour comprendre quand communiquer avec le ministère de l'Environnement.
- (ii) En envisageant des solutions de rechange ainsi que d'autres moyens de mettre en œuvre le projet, l'examen préalable a été mené avec la rigueur d'une étude approfondie, mais sans produire la même quantité de données primaires. En utilisant ces étapes de planification, le promoteur a pu éviter de déclencher l'application de la *Loi sur les pêches* ainsi que de nombreux autres effets possibles qui auraient entraîné des mesures d'atténuation coûteuses.
- (iii) Le niveau des consultations publiques a dépassé ce qui est exigé par la Loi, compte tenu des sensibilités et des préoccupations possibles des aînés concernant les effets du projet.
- (iv) Environ 6 mois se sont écoulés entre la présentation de l'ÉE et son approbation finale. Cela aurait pu causer un problème si le financement du projet avait été disponible pour la mise en œuvre. Les raisons de ce retard ne sont pas claires, étant donné que les commentaires fédéraux et provinciaux fournis pendant l'examen n'ont pas suscité de préoccupations particulières.

Étude de cas 7 – Examen préalable d'une ligne de transport d'électricité (page 2)

Selon l'AR, le consultant a produit une ÉE de qualité exceptionnelle. Il est clair que l'une des raisons pour lesquelles cette ÉE a pu être effectuée aussi efficacement dans cette étude de cas est le fait que le promoteur a eu recours à un consultant ayant une expertise exceptionnelle en matière d'ÉE aux niveaux provincial et fédéral.

Étude de cas 8 – Examen préalable d'une installation d'épuration des eaux usées

Une municipalité a proposé un projet de 40 millions de dollars pour améliorer ses installations de traitement des eaux usées. Par la suite, une industrie locale a annoncé une importante expansion de son usine de traitement, ce qui a obligé la municipalité à modifier ses plans concernant l'installation de traitement des eaux usées. Étant donné que l'expansion de l'usine de traitement nécessitait une nouvelle conception de projet, le promoteur industriel est devenu le deuxième promoteur, en vertu de la Loi. Mais la municipalité a assumé la plupart des responsabilités d'évaluation des effets environnementaux et de préparation du rapport d'examen préalable.

Un processus d'évaluation conjointe a été établi en vertu de la *Loi sur l'environnement* du Manitoba et la Loi fédérale. Le déclencheur fédéral tenait compte du fait que l'AR fournissait un financement partiel au projet (environ 15 millions de dollars sur le budget de 40 millions de dollars).

Les coûts supplémentaires ont été de 320 000 \$, y compris 260 000 \$ pour la préparation du rapport de l'ÉE et 60 000 \$ pour l'évaluation et la promotion. Tous ces coûts étaient attribuables aux consultants (juridique et environnemental). Les gestionnaires principaux ont consacré du temps supplémentaire à assister à des réunions du comité de coordination. Mais la Loi n'était qu'un point à l'ordre du jour de ces réunions et le promoteur n'a pas pu évaluer le temps qui a été consacré à la Loi.

Plusieurs questions méritent d'être notées ici :

- (i) La Loi a été intégrée avec succès à la conception générale du projet et au processus d'approbation. Un comité a été établi pour coordonner la conception et les approbations. Le comité comprenait des représentants de l'ARAP, du gouvernement provincial, de la municipalité et de l'industrie. Un représentant provincial a présidé le comité. Entre autres, le comité a attribué les études d'approbation et les tâches et mis en œuvre un plan de consultation commun.
- (ii) L'industrie a tenu de nombreuses réunions avec la collectivité locale sur l'expansion et sur l'historique des relations communautaires problématiques avec l'usine. Les consultations ont abouti à l'adoption ou à l'explication d'un certain nombre de mesures d'atténuation pour l'usine en général. Même si ces consultations étaient indépendantes de l'application de la Loi et pas même spécifiques au projet d'amélioration des installations d'épuration des eaux usées évaluées en vertu de la Loi, elles illustrent bien la valeur croissante que l'entreprise accorde aux consultations publiques.

Bien que satisfait des résultats généraux du processus, le MFL avait deux grandes préoccupations :

- le double emploi des processus d'approbation de licence de la Loi et de la province;
- la possibilité de retards dus à l'application de la Loi.

Étude de cas 8 – Examen préalable d'une installation d'épuration des eaux usées (page 2)

Selon la compagnie, les retards d'un mois ou plus auraient imposé à la compagnie des coûts nettement plus importants que les coûts de l'ÉE. Le MFL a réagi de plusieurs façons pour réduire le risque des retards. Premièrement, il a surveillé étroitement les progrès des activités affectées à l'ARAP, à l'aide surtout d'un conseiller juridique engagé pour aider le MFL à éliminer les obstacles possibles au processus. Deuxièmement, le MFL, estimant que certaines des activités affectées au PFRA créaient des retards inutiles, a assumé la responsabilité de plusieurs études. Pour ce faire, il a engagé et géré un deuxième consultant.

Étude de cas 9 – Examen préalable d'une digue contre les inondations

Le projet de gestion des eaux du Dampara (DWMP) a été réalisé au moyen d'un processus de planification régional, d'une étude sous-régionale et finalement d'une étude de faisabilité spécifique au projet. Les évaluations environnementales et les analyses d'option ont été effectuées à toutes les étapes du processus. Le DWMP est une initiative de 4 650 000 \$ située au Bangladesh et qui a reçu une aide financière du Canada. Le projet a pour but d'alléger les problèmes d'inondation et de congestion de drainage dans le bassin du fleuve Kangsha. Le projet permettra d'accroître considérablement la production agricole, d'améliorer largement les conditions de santé, l'éducation de base, l'hygiène et l'habitation, de créer des possibilités d'emploi pour les ouvriers agricoles et d'améliorer l'activité économique en général en protégeant des inondations les maisons et l'infrastructure.

L'étude de faisabilité de 300 000 \$ a été réalisée conformément aux lignes directrices pour la participation de la population et le « Manuel d'évaluation des effets environnementaux de l'Organisation de coordination et de planification des crues. » L'AR a estimé que le manuel d'évaluation était plus complet que les lignes directrices de la Loi et les énoncés de politique opérationnelle alors que les lignes directrices sur la participation du public ont été jugées de nature plus sectorielle et régionale.

Par conséquent, alors que le total des coûts de l'ÉE s'élevait à 41 000 \$, les coûts supplémentaires associés à l'application de la Loi n'étaient que de 1 500 \$, c'est-à-dire le temps nécessaire au gestionnaire des ÉE pour préparer le document d'examen préalable de l'ACDI.

Le gouvernement du Bangladesh a approuvé le document final de l'étude de faisabilité en juillet 1997. Dans le cadre de cette étude, on a élaboré un plan de gestion gouvernemental comprenant :

- des plans d'atténuation;
- un plan de gestion des catastrophes;
- des programmes d'amélioration sociale et environnementale;
- un plan de surveillance.

Le projet propose les interventions structurelles suivantes :

- construction d'une digue de 30 km le long de la rive sud du fleuve Kangsha;
- modification d'un tronçon de 2 km de la route Caritas vers Naterkona, pour former une partie de la digue;
- fermeture du chenal Kalihar à son déversoir près du régulateur de drainage existant;
- excavation d'un chenal de diversion pour connecter le régulateur de drainage existant avec le chenal Kalihar;
- installation sur le régulateur Khatuair de vannes antiretour en aval;
- construction de 4 petites structures de drainage et de 30 ouvrages d'entrée de pompe de faible hauteur;
- nouvelle excavation d'environ 10 km du chenal Dhalai.

Étude de cas 9 – Examen préalable d'une digue (page 2)

Un certain nombre de points valent la peine d'être notés au sujet de cet examen préalable :

- (i) L'évaluation a plutôt porté sur la gestion des impacts socio-économiques que sur les effets biophysiques. Cela tient compte de ce qui suit :
 - Le gouvernement du Bangladesh et l'AR avaient donné la priorité aux objectifs socio-économiques pour cette région (selon le gestionnaire du projet, « on a estimé que les avantages d'une digue pour les populations étaient bien plus importants que les quelques effets biophysiques résiduels de la construction »).
 - Ce projet fait partie d'un plan de gestion du bassin hydrographique beaucoup plus important qui aura des effets positifs sur l'environnement biophysique en mettant fin à la dégradation causée par les inondations et la congestion de drainage.
 - (ii) La Loi a été harmonisée avec les exigences locales du gouvernement du Bangladesh en matière d'ÉE, ce qui a permis d'élaborer un document fournissant des renseignements suffisants pour les deux processus afin de pouvoir approuver rapidement la mise en œuvre du projet.
 - (iii) L'agent d'évaluation environnementale de l'AR a estimé que les donateurs internationaux seraient plus susceptibles de participer et d'accorder des prêts à des projets de ce genre lorsqu'une ÉE a été effectuée, du fait que les risques sont réduits.
 - (iv) La gestionnaire de projet a estimé que la Loi a officialisé le processus et a précisé la planification du projet. Elle a également estimé que l'ÉE pouvait être un très bon outil dans le contexte du développement, mais que le niveau de détail des évaluations dépendait largement de l'engagement du gestionnaire de projet à l'égard de l'évaluation.
-

Étude de cas 10 – Examen préalable d'une mine de phosphate

Le promoteur a proposé l'aménagement d'une mine de phosphate à ciel ouvert et d'une usine de traitement de 100 millions de dollars. La mine sera exploitée pendant 13 ans au cours de la phase 1, puis pendant 20 ans à la phase 2. Les activités comprendront un traitement sur place et la gestion des déchets (y compris les stériles). La production servira d'approvisionnement principal de concentré de phosphate à l'usine de fertilisant du promoteur qui se trouve dans une province éloignée.

L'ÉE a coûté 356 250 \$, soit 0,4 p. 100 des coûts d'immobilisation du projet. Étant donné que la Loi était le seul motif réglementaire de l'évaluation, 100 p. 100 des coûts peuvent lui être attribués. Les coûts supplémentaires de 1 118 750 \$ (1,1 p. 100 des coûts d'immobilisation du projet) sont attribuables aux exigences de surveillance.

Voici les points qui méritent d'être soulignés :

- (i) Le *Règlement sur la liste d'étude approfondie* ne fournissait pas d'orientation claire pour ce projet. Le promoteur a donc proposé de préparer une étude approfondie. L'AR a plutôt conseillé au promoteur de préparer un examen préalable soigné, motivé par un déclencheur associé à *Loi sur les pêches*. Le promoteur a procédé à une étude approfondie.
- (ii) La définition de « projet » figurant dans la Loi comprend un certain nombre d'installations secondaires, notamment la construction de (i) une ligne secondaire de chemin de fer, (ii) un gazoduc, (iii) une ligne de transport d'électricité de 25 kV et une ligne téléphonique; et (iv) la modernisation de l'usine de fertilisant existante. La plupart des travaux environnementaux supplémentaires pour ces installations auraient été exigés par d'autres organismes de réglementation. Selon le promoteur, la Loi a fourni le cadre de planification général ainsi qu'une rigueur supplémentaire à l'étude.
- (iii) La Loi a également imposé l'obligation de préparer une section du rapport sur les défaillances et les accidents.
- (iv) Lorsque le projet a été proposé, on manquait encore de renseignements sur l'harmonisation. Il a donc été difficile de coordonner rapidement les contributions fédérales et provinciales. Mais le promoteur a estimé que l'AR avait réussi à bien coordonner les commentaires de toutes les parties pendant la période d'examen, ce qui en a réduit la durée.
- (v) Le promoteur a déclaré que lorsque son projet est devenu prioritaire, un responsable supérieur de l'AR a été affecté à l'avancement rapide des divers volets du processus de l'ÉE. Aux étapes ultérieures du projet, une personne plus subalterne y a été affectée, ce qui a entraîné des retards. Cela aurait pu coûter presque 200 000 \$ si l'on n'avait pas inclus certaines clauses dans les accords avec l'entrepreneur sous-traitant.

Étude de cas 10 – Examen préalable d'une mine de phosphate (page 2)

- (vi) La plupart des activités de suivi du projet sont motivées par la *Loi sur les pêches* plutôt que par la Loi. L'autorisation de mise en œuvre était aux activités de surveillance nécessaires pour s'assurer que la compensation de l'habitat du poisson fonctionnait bien et qu'il n'y avait pas d'autres effets.

Dans l'ensemble, le promoteur a estimé que l'ÉE a apporté une certaine discipline au projet, ce qui a facilité la documentation, l'examen et la certification à d'autres niveaux.



Annexe 2 : Études de cas d'études approfondies

Étude de cas 11 – Étude approfondie d'une mine de cuivre

Le promoteur a proposé d'aménager une mine de cuivre à ciel ouvert de 140 millions de dollars en Colombie-Britannique. On a utilisé des méthodes traditionnelles de mine à ciel ouvert à l'aide de chargeuses ou de pelles hydrauliques Diesel.

Le projet a été examiné peu après la promulgation de la Loi (janvier 1995) et la nouvelle *Loi d'évaluation environnementale de la Colombie-Britannique* (30 juin 1995). Il s'agissait donc de la première ÉE conjointe provinciale-fédérale, qui a connu de nombreux problèmes associés à la transition et à l'harmonisation. Bon nombre d'entre eux ont probablement été réglés depuis.

La plus grande difficulté qu'a rencontrée ce projet a sans doute été le déclenchement tardif de la Loi, le processus provincial étant déjà bien avancé. Un certain nombre de facteurs expliquent cet engagement tardif de l'autorité fédérale :

- (i) Comme la Loi venait juste d'être promulguée, il régnait un certain degré d'incertitude sur la façon de l'appliquer.
- (ii) Les effets possibles du projet sur le bassin hydrographique suscitaient des incertitudes quant aux compétences provinciales et fédérales. L'AR principale ne savait donc plus s'il y aurait une participation fédérale au moyen d'un déclencheur.
- (iii) Il y avait de nombreux déclencheurs pour ce projet. Des permis de dynamitage exigeaient la participation d'une autre AR, mais celle-ci hésitait à participer avant que le promoteur présente une demande. Cela posait le risque d'une ÉE supplémentaire ultérieurement au stade de la planification ou de révisions tardives de la portée actuelle de l'ÉE.
- (iv) À ce moment-là, les lignes directrices sur la coordination fédérale n'avaient pas été élaborées et l'AR principale avait beaucoup de difficultés à faire participer les autres autorités et à obtenir leur contribution.

Lorsque les processus fédéraux sont intervenus, le promoteur et l'AR faisaient face à plusieurs difficultés. Lorsque les processus d'ÉE de la C.-B. sont entamés, des limites de temps très strictes sont imposées à leur durée.

- (i) Les exigences fédérales, comme le règlement des questions de compensation pour l'habitat du poisson, sont généralement résolues avant d'entreprendre une évaluation ou un examen en vertu de la Loi.
- (ii) Le déclenchement tardif de la Loi a imposé un certain nombre d'exigences supplémentaires dépassant le processus provincial. Il s'agissait notamment de l'étude des effets cumulatifs, des solutions de rechange et de l'élaboration de plans d'urgence et pour éventualités. Le promoteur a donc dû consacrer du temps supplémentaire à répondre à ces exigences (23 904 \$). Une nouvelle détermination de la portée du projet a donné lieu à de nouvelles consultations publiques (10 000 \$).

Étude de cas 11 – Étude approfondie d'une mine de cuivre (page 2)

Ainsi, alors que le coût total de l'ÉE s'élevait à 1 096 904 \$, la Loi a imposé des exigences de rapport supplémentaires, au coût de 33 904 \$. En plus de l'approbation tardive, notons ceci :

- (i) Les lignes directrices sur l'évaluation des effets cumulatifs n'existaient pas encore. Le promoteur a donc dû présenter une étude approfondie qui précisait les effets supplémentaires des activités d'exploration sur le plan d'eau, ce qui a été contesté par les Autochtones et des groupes d'ONG parce que cela ne répondait pas aux besoins d'une évaluation des effets cumulatifs.
- (ii) Les essais effectués sur le drainage des roches acides étaient corrompus. Plutôt que de demander au promoteur de recommencer les essais, on a élaboré une série de scénarios optimistes et pessimistes comme base d'approbation. Certains intervenants ont contesté cette solution, y voyant une base hypothétique d'approbation mettant en doute la raison d'être de l'évaluation.

En raison de nouvelles demandes d'information, le promoteur a manqué une saison de construction. Les retards de construction ont eu des répercussions financières importantes sur le promoteur, notamment :

- la nécessité de construire une route supplémentaire pour tenir compte des contraintes de temps (2,5 millions de dollars);
- faire venir par avion plutôt que par bateau un broyeur du Brésil (coûts supplémentaires de 225 000 \$) ;
- une perte de profit résultant de la chute des prix du cuivre (18 435 565 \$).

Le total des coûts supplémentaires découlant de l'absence d'harmonisation entre la Loi et le processus provincial a été de 20 968 469 \$, soit 16 p. 100 du total des coûts d'immobilisation du projet.

Deux autres aspects de cette étude valent la peine d'être soulignés.

La première est que l'AR principale a préparé récemment un rapport de suivi évaluant l'efficacité des mesures d'atténuation proposées. Il regroupe les résultats d'un certain nombre d'autorités fédérales, mais on ne sait pas encore comment cela sera utilisé dans le cadre de la gestion en cours. Ce rapport a été préparé également à la demande du Sierra Legal Defence Fund, qui soutient que l'élaboration de ce rapport n'avait pas été prévue pour commencer et que l'on n'avait pas fixé d'échéancier pour son élaboration.

Finalement, il n'existe pas de mécanisme garantissant que les recommandations détaillées, dans le cadre du processus d'approbation du projet, seront mises en œuvre à l'étape de l'octroi du permis au niveau provincial. Cela pose un problème au niveau fédéral où existent des processus d'examen conjoints.

Étude de cas 12 – Étude approfondie de la désaffectation d'une mine

Ce projet de 40 millions de dollars consistait à désaffecter une mine d'uranium. Le complexe mine et usine de traitement comprenait une mine souterraine, l'usine de traitement du minerai et un complexe de gestion des déchets où les résidus et les eaux de mine étaient déposés. Un plan de désaffectation détaillé a été préparé sur une période de cinq ans et présenté à l'AR en 1995. Le projet comprend ce qui suit :

- désaffecter et remettre en état des zones aménagées du site;
- assurer la sécurité de toutes les zones dangereuses de la mine et les remettre en état;
- assurer la sécurité des installations de gestion des résidus, les remettre en état et en assurer la gestion environnementale;
- élaborer un plan d'entretien du site à long terme;
- surveillance à long terme.

Le projet a déclenché l'application de la Loi en vertu de la liste des dispositions législatives et réglementaires désignées. Aucun processus provincial parallèle n'était nécessaire, bien qu'un certain nombre d'autres préoccupations réglementaires aient entraîné une hausse des coûts de l'évaluation. Le prix global de l'ÉE a fini par atteindre un million de dollars (soit 2,5 p. 100 du total des coûts du projet). Ce chiffre est considéré comme étant relativement faible pour une évaluation de ce genre. Les coûts supplémentaires attribuables à la Loi s'élevaient à 443 750 \$. Cela comprenait (i) des consultations publiques à plus grande échelle, (ii) une analyse des risques et (iii) des modifications de la conception, ce que le promoteur a considéré comme des éléments positifs de l'évaluation.

Cette étude de cas montre les avantages possibles pour les promoteurs d'effectuer des ÉE liées à des évaluations précédentes. Dans ce cas, une commission d'examen conjoint en vertu du Décret sur les lignes directrices concernant le PFÉEE avait effectué une étude pour plusieurs autres exploitations minières semblables dans le même bassin hydrographique. Par conséquent, le promoteur a pu profiter :

- des données de base sur les effets environnementaux;
- de l'analyse des effets cumulatifs;
- des dossiers sur les consultations publiques;
- des modifications de conception proposées à la suite de l'examen précédent;
- des aspects du programme de suivi (y compris la surveillance des effets sur le bassin hydrographique).

Cela a permis de réduire le coût de la collecte des données et des consultations publiques et a contribué sans doute à éviter que le projet fasse l'objet d'une révision. Le promoteur a estimé que les coûts évités étaient d'au moins un million de dollars (équivalant au coût total de l'ÉE).

Étude de cas 12 – Étude approfondie de désaffectation d'une mine (page 2)

Un certain nombre de problèmes ont été constatés.

- (i) Le premier concerne le Groupe d'examen conjoint (établi au départ pour la Commission fédérale en vertu du Décret sur les lignes directrices visant le PÉEE) qui a contribué à établir la portée de l'ÉE et a participé à son examen. Mais le groupe n'a pas aidé le promoteur pendant la préparation de l'ÉE. On aurait peut-être pu éviter la période de six mois entre la présentation de la première version et la version finale si le groupe avait participé davantage à la préparation de l'évaluation. Il a fallu six mois supplémentaires pour publier l'ÉE afin d'obtenir des commentaires (60 jours), l'approbation du ministre et trois mois obligatoires pour la durée de licence de la CCEA. Les coûts engagés par le promoteur au cours de l'année étaient liés à la sécurité du site, à la gestion des effluents, aux soins et à l'entretien du site, aux frais de services publics et à la gestion. Bien que le coût total pour le promoteur ait été de 1,5 millions de dollars, il n'est pas certain que ces coûts puissent être attribués à l'inefficacité du processus de l'ÉE. En fait, les seuls retards qui semblent ne pas être liés à l'amélioration de la qualité de l'ÉE sont dus au fait que les gouvernements fédéral et provinciaux ont été limités dans leur capacité d'examiner les premières versions et de renvoyer leurs commentaires. Même l'estimation modeste de 25 p. 100 d'inefficacité résultant de ces retards signifierait que le coût pour le promoteur serait de 93 705 \$.
- (ii) Le promoteur a recommandé une révision de la Loi pour permettre aux exploitants d'exercer leur propre jugement (ainsi que d'assumer les responsabilités associées) pour déterminer les activités à mettre en œuvre avant l'approbation de l'ÉE. Mais d'autres discussions avec l'AR ont montré que le promoteur avait été autorisé à effectuer un certain nombre de fermetures avant la désaffectation, de recouvrer des biens et de préparer la zone de résidus pendant l'évaluation. Les activités que l'AR n'avait pas autorisées étaient clairement liées à la désaffectation de la mine.
- (iii) L'AR a estimé que l'étude approfondie relevait de sa responsabilité en vertu de la Loi, mais qu'elle devait être exécutée par le promoteur. L'AR estime en effet qu'elle assume la responsabilité juridique finale de l'évaluation environnementale et des activités d'approbation. C'est pourquoi l'AR :
 - n'a pas permis au promoteur de demander directement des commentaires publics sur le rapport d'étude approfondie provisoire avant la période d'examen public officielle (on a encouragé le promoteur à consulter le public au sujet des questions environnementales, mais non pour prendre la décision finale sur l'importance des effets dans le rapport final);
 - était probablement plus disposée à travailler avec le promoteur à toutes les étapes de l'examen.

Étude de cas 12 – Étude approfondie de désaffectation d'une mine (page 3)

- (iv) Finalement, une ONG locale s'est dite préoccupée par le fait que l'on avait approuvé les activités de désaffectation avant que la commission fédérale précédente n'ait examiné l'autorisation des opérations d'élimination des résidus. Étant donné que les deux études étaient liées en ce qui concerne leurs effets cumulatifs, l'ONG estimait que la base de la décision n'était pas suffisamment claire. Selon l'AR :
- c'est le promoteur qui a décidé de demander un permis de désaffectation pour la mine avant de modifier ceux des autres propriétés déjà existantes;
 - en accordant le permis de désaffectation de la mine, la CCEA n'a tenu compte que des renseignements figurant dans les études précédentes techniquement pertinentes pour le site du promoteur, notamment celle portant sur l'évaluation des effets cumulatifs;
 - la construction des zones de traitement des résidus aux autres sites était pratiquement terminée à la fin de l'examen par la commission. Seule la mise à jour et l'incorporation de la documentation de conception dans les permis de la CCEA étaient nécessaires. En ce qui concerne la protection environnementale du bassin hydrographique, la priorité immédiate était la construction de la zone d'élimination des résidus.

Étude de cas 13 – Étude approfondie de préservatifs du bois

Le projet de 9,3 millions de dollars concerne un port fédéral accueillant chaque année des centaines de laquiers et de navires de haute mer. Des études et des enquêtes menées au cours de deux décennies avaient indiqué la nécessité de mesures d'atténuation sur ce site. En 1985, le site a été désigné zone critique par la Commission d'examen conjoint internationale. Les études avaient indiqué que certains sédiments étaient mortels pour les poissons et d'autres organismes aquatiques. Le projet comprend l'élaboration d'un plan pour isoler la source contaminante, restaurer les sédiments contaminés et améliorer l'habitat du poisson. Des consultations publiques importantes sur la contamination des sédiments autour de ces sites ont eu lieu régulièrement depuis 1989, sous la direction de l'équipe locale du plan de mesures correctives.

La Loi s'applique à ce projet en fonction de trois déclencheurs. Le premier est le financement de la construction d'une usine de traitement des déchets dangereux par l'AR principale. Les deux autres déclencheurs sont les suivants :

- la Gestion de l'habitat du poisson pour la destruction de l'habitat associé à la construction et au remplissage d'un berme (article 35(2) de la *Loi sur les pêches*);
- la Garde côtière qui délivre un permis de perturbation limitée des activités de navigation (article 5(1) de la *Loi sur la protection des eaux navigables*).

La province a renoncé à l'exigence d'une ÉE de ce projet, acceptant la Loi comme processus de remplacement.

Les coûts d'évaluation, totalisant 152 500 \$ (soit 1,6 p. 100 du coût d'immobilisation du projet), ont été assumés surtout par l'AR principale. Les coûts supplémentaires associés à l'application de la Loi se sont élevés à 347 500 \$. Cela comprend l'évaluation (100 p. 100), 115 000 \$ de surveillance (eaux de surface, sédiments et remplissage du berme) et 80 000 \$ pour les modifications de conception dans le berme contaminé à la suite des résultats des travaux de surveillance.

Les problèmes soulevés sont les suivants :

- (i) La portée de l'évaluation n'était pas claire au lancement du projet. Pour l'AR, le facteur déterminant était le type de projet et l'échelle de l'entreprise. On estimait que l'étude approfondie était le moyen le plus approprié.
- (ii) Étant donné qu'il s'agissait de la troisième étude approfondie réalisée, la façon de procéder restait encore très incertaine. Le promoteur et l'AR ont estimé que les lignes directrices élaborées par la suite auraient probablement contribué à accélérer la mise en œuvre.

Étude de cas 13 – Étude approfondie de préservatifs du bois (page 2)

- (iii) On a notamment choisi le processus fédéral plutôt que provincial du fait que les exigences relatives à l'étude des solutions de rechange étaient plus souples. Le processus provincial exigeait en effet une analyse plus détaillée. Étant donné que l'option privilégiée avait déjà été choisie, la Loi permettait le niveau approprié de discussion, en présentant une position défendable, sans imposer de coûts inutiles.
 - (iv) Les autorités fédérales ont pu réaliser un certain nombre d'économies en coordonnant les objectifs de surveillance de la qualité des eaux. Les économies ont pu représenter le double ou le triple des 70 000 \$ déterminés pour les activités conjointes.
 - (v) Le plan de mesures correctives (PMC) prévoyait des consultations publiques importantes, dont les résultats devaient être remis au promoteur au moment de la préparation du rapport de l'ÉE. Cela a réduit au minimum les coûts associés aux consultations publiques afin de préparer l'étude approfondie.
-

Étude de cas 14 – Étude approfondie de désaffectation d'un site

Le projet de désaffectation du site de 21 000, 000 \$ a exigé la préparation de deux études approfondies ainsi que de deux enquêtes environnementales du site. Bien que les deux sites soient situés à 100 km de distance, aux fins de la Loi, ils sont considérés comme un seul projet. À la suite de la désaffectation, la gestion de la propriété sera confiée au Bureau des biens immobiliers et du matériel du Conseil du Trésor fédéral. Cet organisme sera responsable de déterminer et d'évaluer l'utilisation future des terres et des bâtiments restants. L'utilisation future des terres et des bâtiments ne fait donc pas partie de cette évaluation.

Les coûts supplémentaires ont totalisé 1 261 378 \$ répartis entre les coûts d'évaluation de 605 670 \$, les frais généraux du personnel pendant l'examen et les coûts d'approbation de 1 854 \$, ainsi qu'une série de mesures d'atténuation au coût de 653 854 \$.

Les questions soulevées par cette étude de cas sont notamment les suivantes :

- (i) *La démolition de certains bâtiments n'a pas été autorisée avant la fin de l'évaluation.* Le promoteur était préoccupé par l'occupation du site par des sans-abri et a estimé que la démolition de certains bâtiments aurait pu être effectuée sans enfreindre l'esprit de l'évaluation.
- (ii) *L'évaluation des solutions de rechange ne concerne pas les activités de désaffectation.* Il s'agit d'une exigence de la Loi au niveau de l'étude approfondie. Mais si la désaffectation est effectuée dans le cadre d'un examen préalable important, elle perdrait éventuellement l'avantage d'un examen minutieux de l'étude par l'Agence et les autres AR.
- (iii) *Les données de base définies au moment de la détermination de la portée n'ont pas été incorporées dans l'ÉE, ce qui a entraîné des demandes supplémentaires d'information pendant l'examen de l'ÉE.* Par conséquent, l'évaluation du promoteur présentait des lacunes. Ces difficultés éventuelles ont été constatées au niveau de l'examen.
- (iv) *L'Agence a pour politique de résoudre les questions avec les ministères experts et l'AR avant de remettre ses recommandations au ministre.* Plutôt que de retarder la mise en œuvre du projet en raison des lacunes mentionnées en (iii), les activités de suivi, négociées avec l'aide de l'Agence, ont été utilisées pour répondre aux préoccupations des autorités fédérales. Dans cette étude de cas, le promoteur reste responsable de toute contamination consécutive à la vente ou au transfert du bien à un autre propriétaire.
- (v) *Le guide sur les effets cumulatifs n'a pas été très utile pour préparer l'étude.* Le promoteur s'est plaint que le guide était trop général et abstrait. C'est un problème qu'un certain nombre d'intervenants ont souligné et qui pourrait être réglé en élaborant des manuels sectoriels spécifiques.
- (vi) *Dans sa critique de l'ÉE provisoire, l'AR n'a pas donné d'orientation sur la façon de régler les problèmes.*
- (vii) *L'examen par l'Agence a retardé l'approbation du projet mais a permis de détecter d'importantes lacunes dans l'étude.* On a découvert une contamination du sol à un ancien champ de tir à 300 mètres. Les coûts de nettoyage se sont élevés à 350 000 \$.

Étude de cas 14 – Étude approfondie de désaffectation d'un site (page 2)

La dernière préoccupation que suscite cette étude de cas est le fait que le transfert des biens à une société d'État (Société immobilière du Canada) permet aux promoteurs fédéraux d'éviter de se préoccuper de l'utilisation future. Comme on ne sait toujours pas si les sociétés d'État doivent effectuer des évaluations, cette lacune doit être soigneusement examinée.

Étude de cas 15 – Étude approfondie d'une route saisonnière

Ce projet de 11,4 millions de dollars concerne l'élimination de services de dragage et d'aide à la navigation et la construction d'une route saisonnière. La route sera en service de trois à quatre mois pendant l'hiver et trois mois pendant l'été. L'accès à la route l'été sera limité aux véhicules de fret tout-terrain. La province pourrait utiliser les 180 km de route choisis pour en faire une route praticable en tout temps. Le financement a été fourni par l'AR, la province, le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada et le Conseil des Premières Nations. La construction de ce projet est toujours en cours. Un rapport de suivi sur le succès des mesures d'atténuation sera présenté par le consultant et les promoteurs à l'automne 1999.

Le projet exigeait une approbation en vertu de la *Loi d'évaluation provinciale* et la Loi fédérale. Il s'agit d'un des premiers projets de la province exigeant une approbation conjointe. Les déclencheurs en vertu de la Loi tiennent compte du fait qu'il est possible que cette route saisonnière soit transformée en une route praticable en tout temps.

Cette évaluation soulève un certain nombre de questions :

(iii) La portée du projet et le suivi ne précisaient pas le type de permis à obtenir pour la mise en œuvre. Il aurait fallu plus d'information sur les rôles et les responsabilités pendant cette période. Lorsque l'ÉE a été terminée, le promoteur ne s'en est pas servi pour mettre en œuvre le projet. Il en est donc résulté un certain nombre de problèmes :

a) la surveillance environnementale exigée pendant la construction du projet n'a pas été assurée pendant la période initiale de la construction. Lorsque l'inspection a été effectuée, on a constaté des problèmes sur les 30 premiers kilomètres de route construite, notamment :

- l'insuffisance du revêtement sur les ponceaux – possibilité d'érosion;
- ponceaux installés trop haut – risque d'inondation;
- franchissement non planifié de cours d'eau et de lacs.

C'est ce dernier problème qui avait les effets les plus graves, exigeant des activités de retrait, de nettoyage et de construction s'élevant à 1 million de dollars. La difficulté tient au fait que même si le processus d'approbation de l'ÉE est conjoint, la mise en œuvre des recommandations relève de la province.

(iv) Lorsque des problèmes ont été constatés à cette première étape, un agent de conservation a exprimé des préoccupations au sujet des méthodes de construction proposées approuvées par une autre direction du SERM. Si l'AR délègue les activités de suivi à la province, elle doit s'assurer que les personnes s'occupant des activités sur place participent également à l'examen et à l'approbation des ÉE.

Étude de cas 15 – Étude approfondie d'une route saisonnière (page 2)

- (v) L'approche adoptée pour l'évaluation consistait à se concentrer sur les études détaillées des endroits où des franchissements de cours d'eau étaient possibles plutôt que d'étudier l'habitat terrestre. Cela veut dire :
- qu'il n'existe pas de données sur la présence ou l'absence d'espèces terrestres éventuellement importantes;
 - qu'on a utilisé l'ÉE pour élaborer des lignes directrices de mise en œuvre du projet;
 - que le rôle de la planification pour réduire au minimum les risques est très réduit et est confié au surveillant de l'environnement pendant la mise en œuvre du projet.
- (iv) En raison de l'application de la Loi, des consultations supplémentaires ont été nécessaires en Alberta. Le processus provincial ne porte que sur la route et les éléments connexes. Mais la détermination de la portée du projet en vertu de la Loi stipule que le projet doit comprendre des activités reliées (dans ce cas la cessation des activités de gabare en Alberta). Les coûts supplémentaires ont été minimes. Les frais de consultation du public ont été de 40 000 \$. Les coûts supplémentaires associés à l'inclusion des collectivités du Nord de l'Alberta ont été négligeables, soit 2 500 \$ seulement.

On a estimé que la Loi avait été un élément de changement dans le processus provincial d'ÉE. On a estimé qu'avec le temps, les différences entre les deux processus s'estomperaient probablement. Pour ce projet, les avantages de l'application de la Loi étaient les suivants :

- Une meilleure détermination de la portée aux fins de la mise en œuvre de l'ÉE;
 - une mise en séquence des facteurs de l'ÉE;
 - une orientation quant à la façon de régler la question des effets cumulatifs;
 - l'exigence d'activités de suivi.
-

Étude de cas 16 – Étude approfondie d'une mine d'or

Le projet de mine d'or de 250 millions de dollars associe une mine d'or souterraine, une petite mine à ciel ouvert et une usine de traitement utilisant un procédé en solution de cyanure. Le promoteur a entrepris d'importantes consultations publiques et des négociations en août 1992, plusieurs années avant de commencer les procédures de demande d'approbation du projet. À la suite de négociations, un accord a été signé entre le promoteur et ses partenaires institutionnels, six collectivités des Premières Nations, le ministère des Affaires indiennes et du Nord et le ministre des Ressources naturelles de l'Ontario. L'accord comprenait un grand nombre d'engagements portant sur les éléments suivants : emploi, formation, apprentissage, bourses, horaires de travail, restrictions sur les armes à feu, accès aux territoires de piégeage, restrictions à l'accès aux terres, atténuation des effets environnementaux et autres questions. Après la signature de l'accord, le promoteur a accéléré la prospection de 1993 à 1994 et a entrepris un processus d'examen provincial à l'automne 1994.

Pêches et Océans Canada a décidé que le projet étant susceptible d'entraîner des modifications néfastes, une perturbation ou une destruction de l'habitat du poisson, il faudrait obtenir une autorisation en vertu du paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches*. Les demandes d'autorisation visaient une évaluation des effets, une atténuation des effets et une compensation pour l'habitat perdu et entraînaient donc le déclenchement de la Loi en vertu du Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées.

Les coûts de l'ÉE se sont élevés à 354 \$. Les coûts supplémentaires identifiés par le PSP comprenaient 200 \$ (démarrage de l'ÉE), 56 000 \$ (mesures d'atténuation en application de la Loi), 160 000 \$ (suivi) et 3 000 \$ (coordination fédérale-provinciale).

Les questions qui méritent d'être soulignées dans le cadre de cette étude de cas sont les suivantes :

- (i) Alors que le projet a déclenché l'application discrétionnaire du processus d'évaluation environnementale de l'Ontario, l'accord signé par toutes les parties a abouti à la renonciation à ces exigences, témoignant de la confiance des parties à l'égard des engagements pris par les promoteurs dans l'accord, notamment les engagements portant sur la fourniture de fonds aux premières nations pour effectuer des études environnementales et la surveillance, l'emploi local, les contrats d'acquisition locaux, la compensation et certaines mesures d'atténuation, comme le fait de ne pas utiliser certains produits chimiques.
- (ii) Bien que l'AR ait essayé de coordonner les approbations provinciales, le promoteur ne considérait pas ces efforts essentiels. La province hésitait également à travailler plus étroitement avec l'AR.
- (iii) Le promoteur n'avait pas prévu l'application de la Loi puisque la demande à l'AR avait été faite avant l'entrée en vigueur de la Loi. La planification du projet était donc déjà bien avancée lorsque l'entreprise s'est rendu compte qu'une ÉE serait nécessaire en vertu de la Loi.
- (iv) Il s'agissait de la première étude approfondie approuvée aux termes de la Loi. On avait peu d'expérience de la Loi, les décisions concernant le démarrage n'étaient pas très claires et il

Étude de cas 16 – Étude approfondie d'une mine d'or (page 2)

n'existait pas encore de lignes directrices sur les études approfondies. Le promoteur a donc engagé des coûts directs pour le temps passé avec l'AR et l'Agence à établir des attentes communes sur la portée de l'ÉE et les effets à évaluer.

- (v) Le déclenchement tardif de la Loi a entraîné des obligations de consultations publiques supplémentaires, que le promoteur jugeait inutiles.
- (vi) Finalement, l'examen a forcé le promoteur à répondre à des questions publiques qui n'étaient pas pertinentes, compte tenu de la portée du projet.

Annexe 3 : Études de cas des commissions d'examen conjoint

Étude de cas 17 – Commission d'examen conjoint d'examen de la gestion d'un bassin hydrographique

Le promoteur (un organisme gouvernemental provincial) a demandé l'approbation de la construction d'un projet de gestion des eaux de 57,2 millions de dollars afin de transporter et d'entreposer de l'eau détournée d'un important cours d'eau. L'objectif visait à (i) améliorer les eaux de ruissellement et la pêche et (ii) assurer la croissance économique par l'irrigation. Quatre composantes reliées entre elles, ainsi qu'un plan d'exploitation de ces composantes ont été proposés. Le plan s'appuie sur une évaluation des écoulements nécessaires pour répondre aux exigences des licences existantes et prévues et d'autres demandes de consommation dans les deux bassins fluviaux touchés.

Le 15 juin 1998, la commission a publié son rapport portant sur trois des quatre composantes du projet proposées. D'après le rapport, la mise en œuvre de ces composantes aurait un effet positif sur la qualité et le volume de l'eau et des effets minimes sur le poisson, son habitat et les terres. De plus, certains des effets négatifs sur la végétation et la faune dans la région avoisinante seraient réduits par des mesures d'atténuation. La commission concluait également que les composantes approuvées étaient dans l'intérêt public et que les avantages du projet compensaient les coûts.

La commission a reporté les décisions sur la quatrième composante et le plan jusqu'à l'année suivante pour réunir des données supplémentaires.

Le coût total de l'ÉE s'est élevé à 1,3 millions de dollars (2,3 p. 100 du coût d'immobilisation du projet). Les coûts supplémentaires ont été négligeables.

Les problèmes constatés étaient les suivants :

- (i) *Harmonisation* : Au départ, les processus d'ÉE fédéraux et provinciaux ont été réalisés en parallèle. Au début du processus, la Commission a décidé qu'un examen conjoint était nécessaire, mais il a fallu huit mois pour obtenir l'approbation signée de l'Agence. Ce retard témoigne de deux difficultés, selon l'AR. La première est que les critères fédéraux pour renvoyer le projet à une commission ne sont pas bien définis. Par conséquent, l'AR a estimé que l'étude approfondie devrait réunir d'autres renseignements sur (i) les préoccupations du public et (ii) l'importance des effets. La deuxième était liée aux incertitudes concernant les responsabilités fiduciaires et les premières nations éventuellement touchées. La question était de savoir qui de l'AR principale ou du MAINC devaient assumer ces responsabilités d'atténuation dans le cadre du suivi. Puisque le promoteur était une autorité provinciale, ce retard a exercé des pressions sur le budget public en raison d'une diminution des fonds disponibles pour la mise en œuvre du projet.
- (ii) *Portée du projet* : Un examen initial du projet a entraîné un changement important de la portée des travaux de construction du projet afin de répondre à ses objectifs.

Étude de cas 17 - Commission d'examen conjoint d'examen de la gestion d'un bassin hydrographique (page 2)

- (iii) *Information de base* : Le changement de la portée a non seulement exigé des informations de base supplémentaires, mais à la suite de l'examen, un certain nombre d'intervenants ont découvert que l'information de base existante correspondait à des années non représentatives (faible pluviosité).
- (iv) *Approbation conditionnelle* : À cause de ce manque d'information, la commission a accordé son approbation conditionnelle à la mise en oeuvre du projet. L'une des particularités des approbations conditionnelles est qu'il n'existe pas de mécanisme pour assurer la participation fédérale continue lorsque les éléments définitifs du projet sont examinés en vue d'une approbation.

L'examen conjoint a fait intervenir un tribunal provincial indépendant. Un groupe de pression interrogé a estimé que le processus était hautement litigieux. Il a donc estimé que le processus :

- gênait la libre circulation de l'information et l'échange d'idées;
- imposait des coûts prohibitifs – le financement des intervenants était seulement suffisant pour une seule journée de représentation juridique.

L'autorité provinciale a estimé également que la Loi n'avait pas été suffisamment invoquée pendant l'audience et qu'il existait une tension utile entre les autorités provinciales et fédérales que l'on peut exploiter si elle bien gérée. La commission a également noté que la base du financement des participants devait être précisée pour éviter la confusion.

Finalement, la commission s'est tenue éloignée du Secrétariat. Par conséquent, les renseignements qui sont normalement accessibles à l'AR ne l'ont pas été. Ce problème ne s'était jamais produit auparavant.

Étude de cas 18 – Commission d'examen conjoint d'examen d'un projet de forage extracôtier et d'un gazoduc

Cet examen conjoint par une commission portait sur deux projets reliés et deux promoteurs distincts.

- Le premier promoteur a proposé un projet de 2,3 milliards de dollars visant à exploiter plusieurs champs de gaz naturel au large de la côte est du Canada. Le gaz et les liquides de gaz naturel associés seront collectés à partir de plates-formes de production en mer et transportés à terre par un pipeline sous-marin jusqu'à une raffinerie de gaz située en Nouvelle-Écosse.
- Le deuxième promoteur transportera le gaz naturel traité par un gazoduc terrestre vers les marchés canadiens et américains. La valeur du projet est de 650 millions de dollars.

Les deux projets répondaient au critère d'une étude approfondie en vertu du Règlement sur la liste d'étude approfondie. Ils ont également déclenché plusieurs autres processus d'ÉE provinciales et un certain nombre d'autres autorisations accordées par une grande diversité d'autorités. Étant donné que chaque instance exigeait un examen public des deux projets, on a décidé de mener un examen public conjoint par souci de rationalisation. Autrement dit, il semble que les deux projets ont été examinés par une seule commission à des fins d'efficacité de procédure plutôt que comme des «projets» liés en vertu de la Loi.

On a décidé également de ne pas inclure les canalisations de raccordement (prolongement du pipeline principal) dans le même examen d'ÉE. Aucune demande n'avait été faite pour ces prolongements qui font maintenant l'objet d'études approfondies distinctes et d'un examen préalable. Là encore, il semble que la décision reconnaisse qu'il était plus facile pour le promoteur de mettre en œuvre progressivement les composantes du projet. Mais on peut se demander à quel point la définition de « projet » dans la Loi est pratique.

L'examen du projet a été réalisé par une commission d'examen conjoint pour satisfaire aux exigences des processus fédéral et provincial d'ÉE. L'Office national de l'énergie était l'AR principale. Le ministère des Pêches et des Océans a été également désigné comme une AR principale de délivrer les autorisations et les permis en vertu du paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi sur la protection des eaux navigables*. Les autres autorités fédérales étaient (i) l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, (ii) l'Office Canada-Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers (réglementation) et (iii) Ressources naturelles Canada. Les autorités provinciales étaient le ministère de l'Environnement de Nouvelle-Écosse, le Conseil de conservation des ressources minérales et de l'énergie de Nouvelle-Écosse (réglementation) et le ministère des Ressources naturelles de Nouvelle-Écosse.

Les coûts de l'ÉE se sont élevés à 3 015 000 \$ (soit 0,5 p. 100 du total des coûts d'immobilisation) pour le pipeline. Il a été impossible de calculer les chiffres visant l'élément extracôtier du projet. Il faut souligner que ce montant concerne la canalisation principale seulement. Plusieurs canalisations secondaires prévues sont évaluées séparément en vertu de la Loi par deux études approfondies et un examen préalable.

Étude de cas 18 - Commission d'examen conjoint d'examen d'un projet de forage extracôtier et de gazoduc (page 2)

La portée de l'ÉE a été établie en fonction des recommandations formulées par les commissions ayant participé au projet d'aménagement Venture (1983).

Les problèmes rencontrés au début reflètent le fait qu'il s'agit du premier projet de ce type et de cette ampleur à être assujéti aux exigences de la Loi et à d'autres règlements dans cette région. En fait, il a été difficile d'attribuer les retards directement à la Loi puisque la plupart concernaient la détermination des diverses responsabilités en vertu de la *Loi sur l'ONE* ou d'autres organes de réglementation.

Il est intéressant de noter que deux groupes extérieurs distincts ont proposé des solutions de rechange aux deux projets pendant les audiences. On a avancé que l'ONE (l'AR principale) ne devrait pas prendre de décision concernant les deux projets avant que des demandes concurrentes aient été déposées et entendues et aient fait l'objet d'une décision. La commission a étudié la question et décidé de rejeter la demande en fonction de la résolution de deux questions :

- (i) Test de commodité publique et de nécessité : Il s'agit surtout d'une question d'opinion raisonnée fondée sur des faits appropriés, c'est-à-dire à la discrétion de l'organe de réglementation. Les commissions étaient d'avis qu'il n'était pas possible de prévoir le rythme du développement futur des champs de gaz ni quelles entreprises et dispositions seraient éventuellement intervenantes en ce qui concerne le transport futur du gaz.
- (ii) Applicabilité des principes généraux de justice naturelle ou d'équité procédurale : Cela a trait à la tenue d'audiences comparatives. La commission a décidé qu'il n'y avait aucune corrélation entre l'intérêt public et le droit procédural à une audience comparative ni de motif d'intérêt public dans ce cas pour justifier une audience comparative. Le fait de retarder encore l'audience entraînerait un préjudice commercial pour le promoteur de ces projets et pourrait enfreindre la common law (selon Wade, « le retard dans l'exécution d'une tâche juridique peut également constituer un abus que la Loi corrigera »).

En octobre 1997, la commission a conclu que les deux projets ne risquaient pas de causer d'effets environnementaux négatifs importants, à condition que l'on applique et mette en œuvre les mesures d'atténuation et les recommandations de la commission. Le rapport de la commission contenait 46 recommandations qui forment la base de l'approbation des divers organes de décision. L'ÉE a également mené à l'élaboration d'un programme de surveillance des effets environnementaux et d'un système de gestion de l'environnement, de la santé et de la sécurité.

Dans l'ensemble, les promoteurs ont reconnu que la Loi avait eu une influence positive sur la planification car elle :

- fournit des définitions de travail plus claires des effets environnementaux, des effets cumulatifs, etc. que les autres lois ou règlements fédéraux en matière d'ÉE;

Étude de cas 18 - Commission d'examen conjoint d'examen d'un projet de forage extracôtier et de gazoduc (page 3)

- harmonise les exigences fédérales et provinciales en assurant une période d'examen unique, en rationalisant les exigences de rapport, etc.;
- assure une séquence logique des étapes à suivre pendant l'ÉE;
- améliore le niveau de participation du public pendant l'examen.

Bien que la Loi prévoit un suivi, il est probable que l'autorité de réglementation de l'ONE et autres organes de décision en cause seront responsables des mesures prises.

Étude de cas 19 – Commission d'examen conjoint d'examen d'un oléoduc

Le projet d'oléoduc de 640 524 000 \$ comprend la construction et l'exploitation d'environ 435 kilomètres (« km ») d'un oléoduc de 610 millimètres (« mm ») de diamètre extérieur en Alberta; des installations terminales; quatre stations de pompage, les vannes de la canalisation principale, l'approvisionnement en électricité; les camps de construction; des zones d'entreposage et de travail, les routes d'accès et les installations en amont qu'il faudrait construire pour la réalisation du projet. Le système sera capable de transporter divers types de pétrole brut et aura une capacité initiale d'environ 27 400 mètres cubes (« m³ ») par jour (172 000 barils par jour). L'oléoduc serait relié à un projet d'oléoduc connexe qui se poursuivrait jusqu'à une interconnexion aux États-Unis.

Les oléoducs de plus de 75 kilomètres de longueur et construits sur une nouvelle emprise figurent dans la liste d'étude approfondie. L'ONE en tant qu'AR, a exercé sa discrétion pour renvoyer la question au ministre de l'Environnement en vue d'un examen public des impacts environnementaux possibles du projet. L'ONE a demandé à être désigné comme commission de remplacement en vertu de la Loi. Le ministre de l'Environnement a rejeté cette demande. Une commission d'examen conjoint a donc été formée en vertu de l'article 40 de la Loi par un accord entre l'ONE et le ministre de l'Environnement en vue d'harmoniser les exigences d'examen public et environnemental de la loi sur l'ONE et de la Loi.

L'accord conjoint a établi les facteurs dont il faut tenir compte pendant l'ÉE et a adopté les *Règles de pratiques et de procédures de l'ONE (1995)* pour la tenue des audiences publiques. L'accord conjoint prévoyait également la sélection des membres de la commission d'examen conjoint, qui comprenait deux membres à temps plein de l'ONE et deux membres choisis par le ministre de l'Environnement (devenus membres temporaires de l'ONE). Le gestionnaire de projet de l'Agence s'est senti exclu de la participation au processus d'examen de l'ONE et a estimé que la commission était plus un organisme de remplacement qu'une commission d'examen. Il faut préciser les rôles et les responsabilités de tous les intervenants dans les dispositions pour les deux types de commission.

Le coût de l'ÉE a totalisé 1,7 millions de dollars. Les coûts supplémentaires comprennent ceux de l'évaluation (puisque'il n'y avait pas d'autre déclencheur provincial), ainsi qu'environ 2,5 millions de dollars en frais juridiques associés aux contestations judiciaires (voir ci-dessous).

Une audience publique s'est tenue à Calgary du 15 janvier au 7 mars 1996, à la suite de quoi la commission a préparé un rapport publié le 10 mai 1996. Trois des quatre membres de la commission ont conclu que le projet d'oléoduc express ne risquait pas de causer d'effets négatifs importants. Le commissaire dissident estimait que la recommandation de la commission devait s'appuyer sur :

- une information suffisante sur les effets environnementaux (de l'opinion de ce membre, le promoteur n'avait pas réussi à le faire d'un point de vue scientifique et juridique);

Étude de cas 19 – Commission d'examen conjoint d'examen d'un oléoduc (page 2)

- les mesures d'atténuation proposées devraient être directement liées aux preuves déjà mentionnées (selon ce membre, le promoteur avait proposé des mesures d'atténuation insuffisamment justifiées).

Le membre dissident de la commission a également mis en doute les méthodes utilisées pour réunir les données, la qualité des données présentées ainsi que les conclusions tirées de celles-ci. Ce membre a également noté que la Loi ne définit pas *importance des effets* puisque cela doit être interprété par la commission. Finalement, ce membre a été d'avis que le projet Express ne satisfaisait pas au critère du fardeau de la preuve ultime ni du fardeau de persuasion nécessaire pour prouver que les effets environnementaux du projet seraient négligeables.

Deux groupes d'ONG ont déposé des demandes distinctes d'examen judiciaire du rapport de la commission conjointe auprès de la Cour d'appel fédérale. Les questions soulevées portaient sur l'interprétation des articles de la Loi et sur l'application de la Loi au processus d'audience publique. Une audience de trois jours s'est tenue à Ottawa à partir du 22 juillet 1996. La Cour a rejeté chaque argument. Par la suite, la commission a approuvé la mise en œuvre du projet.

Étude de cas 20 –Commission d'examen conjoint d'examen d'un projet de forage pétrolier extracôtier

Ce projet de 2 milliards de dollars comprend le forage de puits à l'aide d'une méthode de trou à découvert. Le système de production utilise un nouveau système de monocoque d'acier flottant, un navire d'entreposage et de débarquement ancré par une tourelle détachable. Les coûts d'immobilisation, plus élevés que ne le justifie la quantité de pétrole extraite, empêchent l'utilisation d'une plate-forme gravitaire. Des unités de forage extracôtier traditionnelles distinctes foreront les puits. Des navettes-citernes livreront le pétrole à partir du site de Terre-Neuve. La première extraction est prévue en 2001, bien qu'elle puisse être avancée à la fin de 2000.

Le projet est situé près d'un centre de pêche commerciale important. Cette zone comporte également une forte présence d'icebergs et de glaces de mer et subit des conditions météorologiques très mauvaises. Un plan de gestion des glaces comprend la détection, la surveillance et la gestion, y compris les systèmes de remorquage. En cas de danger d'iceberg non gérable, le navire d'entreposage et de débarquement peut être détaché et déplacé.

Il y avait deux exigences d'évaluation environnementale approfondies – l'Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers (OCTHE) et la Loi. Cependant, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale hésitait à accepter le processus de l'OCTHE comme remplacement en vertu de l'article 43 de la Loi.¹ L'OCTHE n'avait jamais eu à appliquer ses lignes directrices et on ne savait pas vraiment comment il allait établir son processus. L'Agence et le ministre hésitaient également à accepter un processus de remplacement car la Loi venait d'être adoptée et le projet était l'une des premières évaluations effectuées par une commission d'examen en vertu de la Loi. C'est pourquoi un accord a été conclu en vue d'établir une commission d'examen conjoint.

Le promoteur craignait surtout un retard du projet dû au déclenchement de la Loi. Les retards risquaient en effet d'entraîner des contestations judiciaires de toutes les décisions prises par le ministre de l'Environnement fédéral pour accepter le processus de l'OCTHE en remplacement de l'évaluation par une commission d'examen en vertu de la Loi. Le promoteur voulait un processus inattaquable qui éviterait les litiges. À cet égard, l'accord visant l'examen conjoint répondait aux besoins du promoteur.

Les entrevues laissent à penser qu'il est raisonnable d'attribuer un retard de 7 mois au début du projet à ces trois facteurs. Le coût financier de ce retard pour le promoteur est double :

- Chaque mois de retard coûte au propriétaire environ 2 millions de dollars en pertes de revenu (réduction de la valeur actuelle nette du flux de revenu du projet). La perte totale de revenu sur la période de sept mois a été évaluée à 14 millions de dollars (valeur actuelle nette en dollars courants).

Étude de cas 20 – Commission d'examen conjoint d'examen d'un projet de forage pétrolier extracôtier (page 2)

- En raison du retard, le promoteur a dû retarder le contrat de construction du navire d'entreposage et de débarquement. Lorsqu'il a finalement reçu l'approbation du projet, les conditions du marché dans l'industrie mondiale de la construction navale avaient changé, entraînant une augmentation du coût du navire d'environ 10 p. 100 à 15 p. 100 (*la différence de coût réelle est confidentielle*).

L'application de la Loi dans l'ÉE conjointe du projet a produit une grande diversité d'avantages, les plus importants étant une plus grande confiance de la collectivité, la participation à la définition de la portée et au contenu des recommandations de la commission pouvant réduire les effets négatifs des déversements de pétrole et des rejets d'exploitation ainsi que des recommandations précises sur les effets cumulatifs qui constitueront des précédents pour d'autres projets et pourraient également présenter des avantages environnementaux particuliers. Bien qu'il soit difficile de quantifier et de monétiser ces avantages avec les ressources dont on dispose, une analyse de perspective indique qu'il est probable qu'au total, ces avantages seront comparables aux coûts attribuables à la Loi ou même les dépasseront. De plus, un certain nombre d'avantages, notamment une réduction des risques des effets négatifs découlant des rejets opérationnels peuvent être attribués au processus d'examen conjoint en vertu de l'OCTHE et de la Loi.

Annexe 4 : Avantages possibles liés à la *Loi*

Avantages liés à la Loi

Avantages			
Exigences en matière d'ÉE	Promoteur	Autorité responsable	Public
Déclenchement de l'ÉE			
Harmonisation des exigences en matière de réglementation environnementale et de rapport.	<ul style="list-style-type: none"> Plus grande certitude de ce qu'attend le promoteur des divers règlements. Occasion de respecter les diverses exigences réglementaires par des mesures d'atténuation uniques. Cadre temporel et endroit unique pour l'examen. Rationalisation de la documentation. 	<ul style="list-style-type: none"> Occasion de coordonner ses activités avec celles des autres organismes de réglementation et de relier les exigences. Occasion de déterminer et de réduire/de gérer les effets non réglementés au moyen de l'ÉE. 	S.O.
Détermination de la portée <i>Alinéa 15(1)a) - La portée du projet</i>	<ul style="list-style-type: none"> Donne au promoteur les paramètres de l'étude de l'ÉE à entreprendre, et donc les frais et le temps à prévoir. 	<ul style="list-style-type: none"> Permet aux diverses autorités responsables d'exprimer leurs inquiétudes et la façon dont elles souhaitent que l'étude de l'ÉE y réponde. 	S.O.
Préparation du rapport d'ÉE			
Études environnementales de base : <ul style="list-style-type: none"> Effets cumulatifs <i>16(1)a) - Les effets environnementaux</i>	<ul style="list-style-type: none"> Servent à déterminer les effets importants et <i>orientent</i> le reste de l'étude. Servent à élaborer des paramètres de base pour les futurs plans de surveillance et de gestion de l'environnement. Servent à déterminer le bien-fondé des mesures d'atténuation. 	<ul style="list-style-type: none"> Servent aux organismes de réglementation fédéraux et provinciaux à cerner les effets importants et à <i>orienter</i> le reste de l'étude. Servent à élaborer des paramètres de base pour les futurs plans de surveillance et de gestion de l'environnement. Servent à déterminer le bien-fondé des mesures d'atténuation. Cette donnée peut servir à respecter d'autres attributions fédérales et provinciales. 	<ul style="list-style-type: none"> Complètent les connaissances locales, environnementales et sociales de la zone.

RAPPORT FINAL SUR LE PSP > ANNEXE 4 - 3

Exigences en matière d'ÉE	Avantages		
	Promoteur	Autorité responsable	Public
Détermination des effets environnementaux importants : <i>16(1)b) - L'importance des effets</i>	Permet au promoteur de concentrer les mesures d'atténuation uniquement sur les effets jugés importants.	Concentre l'examen et l'approbation uniquement sur les effets jugés importants.	Permet au public de se préoccuper uniquement des problèmes réels liés à l'aménagement proposé.

Exigences en matière d'ÉE		Avantages		
		Promoteur	Autorité responsable	Public
<p>Consultation du public :</p> <ul style="list-style-type: none"> Financement des intervenants Registre public Examens du public <p>16(1)c) - Les observations du public</p>		<ul style="list-style-type: none"> Meilleures relations publiques (promotion du projet). Meilleurs rapports d'ÉE grâce à l'incorporation des Connaissances écologiques traditionnelles (CET), etc. 	<p>Permet aux AR de définir le niveau de préoccupation du public et les avantages du projet.</p> <p>Permet aux AR de décider si le projet doit faire l'objet d'un examen plus poussé.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Le financement des intervenants permet aux membres du public et aux groupes d'ONG d'être représentés aux audiences. Le registre public garantit que le public canadien est au courant du déroulement du projet et des préoccupations qui y sont liées. Plus grande sensibilisation du public aux formes de développement proposé. Occasion pour le public de participer au processus décisionnel en déterminant les sujets de préoccupations, les occasions d'évitement, etc.
<p>16(1)d) - Les mesures d'atténuation</p>		<p>Des ajustements peuvent être apportés à la conception d'un projet qui peuvent entraîner des économies à long terme malgré des mesures coûteuses et constantes d'atténuation.</p> <p>Si cela n'est pas possible, des mesures d'atténuation réduisent/éliminent les effets jusqu'à ce que ceux-ci ne soient plus jugés importants et que l'approbation soit donnée pour mettre en œuvre le projet.</p>	<p>S.O.</p>	<p>S.O.</p>

Exigences en matière d'ÉE	Avantages		
	Promoteur	Autorité responsable	Public
<p>Éviter les effets en tenant compte des solutions de rechange.</p> <p><i>16(1)e)- Nécessité du projet et ses solutions de rechange</i></p>	<p>Permet de faire des économies importantes et de réduire les risques pour le promoteur en évitant les effets.</p>		<p>Cela donne un haut degré de certitude en ce qui a trait à la protection des composantes précieuses de l'écosystème, des sites patrimoniaux, etc.</p>

Avantages			
Exigences en matière d'ÉE	Promoteur	Autorité responsable	Public
<p>Évaluation des risques.</p> <p><i>Avantages ayant trait aux rapports</i></p>	<p>Donne aux promoteurs davantage confiance dans l'efficacité de leurs mesures d'atténuation.</p> <p>Permet un accès croissant à des sources de financements de risque.</p>	<p>Donne aux autorités responsables une plus grande certitude et une base plus solide sur laquelle fonder l'approbation du projet.</p>	<p>Permet aux institutions financières d'évaluer le <i>risque</i> que constitue l'octroi de <i>fonds</i> aux promoteurs pour les formes de développement proposé.</p>
<p>Suivi.</p> <p><i>Avantages ayant trait aux rapports</i></p>	<p>Les plans de gestion de l'environnement et les plan d'intervention en cas d'urgence permettent aux promoteurs d'établir les rôles et les responsabilités des divers organismes de réglementation et de minimiser les risque en aval liés à la mise en œuvre du projet.</p> <p>Dans la mesure où certaines mesures d'atténuation gèrent les effets éventuels sur le rendement du projet, les programmes de suivi aident à assurer la viabilité du projet.</p>	<p>Les programmes de suivi aident les organismes de réglementation à remplir leurs obligations exposées en détail dans l'ÉE. Cela comprend la vérification de l'efficacité prévue des mesures d'atténuation et de l'amélioration continue.</p> <p>Ils établissent les rôles et les responsabilités qui permettent aux AR de prévoir la répartition des efforts, etc.</p>	<p>Les plans de suivi injectent une plus grande confiance et peuvent assurer une meilleure sécurité du public.</p>
Examen et approbation de l'ÉE			
<p>Examen et approbation de l'ÉE.</p> <p><i>Avantages ayant trait au processus</i></p>	<p>Fondement réglementaire de la mise en œuvre d'un projet approuvée par l'AR, qui donne au promoteur une plus grande certitude.</p>	<p>Permet à l'AR d'examiner l'évaluation pour vérifier si elle s'est acquittée de toutes les responsabilités prévues dans la Loi.</p> <p>Permet de se mettre d'accord sur les rôles et les responsabilités en matière de suivi.</p>	<p>S.O.</p>

Annexe 5 : Analyse prospective des avantages

Aperçu : La Loi et la méthodologie de l'analyse prospective des avantages

D'emblée, il était prévu la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* entraînerait toute une gamme d'avantages dans le contexte des projets et des processus de nombreuses catégories. La méthodologie de l'analyse prospective des avantages (APA) a été élaborée en vue d'estimer ces avantages et d'évaluer s'ils sont bénins, proportionnels ou importants par rapport aux coûts reliés à l'application des évaluations. La mise en place de la méthodologie de l'APA permet d'étayer des conclusions en élaborant des scénarios plausibles visant ces avantages en se fondant sur les modifications apportées à la proposition initiale d'un projet à la suite de l'évaluation environnementale.

Les résultats de la mise en œuvre de la méthodologie de l'APA dans le présent projet ont été façonnés fondamentalement par deux facteurs : le rôle que tient la Loi dans le vaste contexte de la législation canadienne en matière d'évaluation environnementale et le cadre précis choisi pour ce projet aux fins d'évaluation. Les sections suivantes traitent de chacun des facteurs et de leur effet sur les résultats de l'APA concernant les avantages.

La Loi et la législation canadienne en matière d'évaluation environnementale

En règle générale, il faut procéder à une évaluation environnementale d'un projet proposé lorsqu'il met en branle certains éléments déclencheurs. Ces éléments déclencheurs peuvent se rapporter à la catégorie ou aux catégories d'activités contenues dans la proposition de projet (p.ex., l'exploitation minière, aménagement hydroélectrique, ou utilisation de matériaux réglementés); les promoteurs du projet (p.ex., services d'utilité publique réglementés); l'endroit du projet proposé (p. ex. l'océan ou des terres humides); ou toute combinaison de ceux-ci. La Loi n'est que l'un des nombreux textes législatifs au Canada qui déclenchent une évaluation environnementale d'un projet proposé. Par exemple, les Lignes directrices en matière d'approbation des projets par l'Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers et la loi sur l'évaluation environnementale de la Saskatchewan (*Saskatchewan Environmental Assessment Act*) renferment des éléments déclencheurs qui exigent la tenue d'une évaluation environnementale d'un projet.

Ce qui distingue la Loi des autres textes législatifs canadiens en matière d'évaluation environnementale est la vaste portée inusitée des projets qui activent ses éléments déclencheurs et qui nécessitent donc une évaluation environnementale. Cette vaste portée est due au déclencheur principal, qui est activé par la participation attendue d'un organisme fédéral sous l'un des aspects du projet (octroi de permis, fourniture de terrains, d'équipement, ou d'aide financière). En outre, les Lignes directrices de la Loi distingue celle-ci des autres textes législatifs relatifs à l'évaluation environnementale et stipulent que les effets cumulatifs et les incidences de développement durable d'un projet proposé doivent être évalués et examinés dans le cadre d'une évaluation. Ces Lignes directrices donnent à la Loi une perspective plus large des

effets probables d'un projet que les autres textes législatifs, à cause des ressources restreintes pouvant être affectées à une évaluation environnementale.

De par son large champ d'application et ses Lignes directrices précises en matière d'évaluation, la Loi constitue un filet protecteur de l'évaluation environnementale canadienne. À ce titre, la Loi a deux fonctions principales. Dans la première, elle couvre l'évaluation environnementale de toutes les activités et zones géographiques du projet proposé qui ne sont pas couvertes par d'autres dispositions législatives et réglementaires. Dans la deuxième, elle appuie implicitement les modifications au projet qui sont nécessaires lorsqu'un autre règlement « a préséance » dans la tenue de l'évaluation environnementale d'un projet, même si un élément déclencheur a été activé. Ce soutien s'explique par l'évidence qu'une évaluation environnementale est impossible à contourner, car les divers volets du projet et leurs modifications visées par la loi prioritaire entrent également dans le champ d'application de la Loi.

Évaluation des avantages de la Loi dans le cadre d'une étude de cas

Les estimations des avantages élaborées à l'égard de la Loi en appliquant la méthodologie de l'APA ont été façonnées par le cadre d'évaluation choisi pour ce projet. Ce cadre visait principalement à déterminer et à évaluer, dans une série d'études de cas, les avantages différentiels pouvant être attribués directement à la Loi. Ce choix a créé les obstacles suivants à l'estimation des avantages connexes :

- Dans les études de cas où plusieurs règlements d'évaluation environnementale avaient des éléments déclencheurs activés et que la Loi n'avait pas la préséance dans cette évaluation, l'attribution des avantages a posé des difficultés importantes.
- L'accent mis sur les études de cas a empêché de prendre en compte certains avantages liés au processus dans l'élaboration de l'estimation des avantages.

Étant donné que l'on a uniquement tenu compte des modifications différentielles du projet qui pouvaient être attribuées à la Loi, il a été très difficile d'attribuer les avantages à cause de l'utilisation et de la perception de « filet protecteur » qu'on a généralement de la Loi. C'est pourquoi les modifications du projet n'ont souvent été attribuées à la Loi que si elles dépassaient la portée des autres règlements, même si ces derniers découlaient, en totalité ou en partie, de la Loi ou de ses règlements d'application.

Cette approche, même si elle est compatible avec le cadre d'évaluation choisi, peut être trompeuse en ce qui concerne la définition des avantages de la Loi car étant donné la portée de la Loi, celle-ci pourrait tout aussi bien avoir préséance dans la conduite de l'évaluation environnementale et les modifications du projet proposé. Les effets possibles de ces difficultés d'attribution sont incertains, mais ils pourraient être plus importants dans les cas où il est impossible d'obtenir par écrit les modifications détaillées du projet, ce qui entraîne le recours aux souvenirs des promoteurs et des organismes de réglementation qui participent à la

détermination des répercussions connexes. Lorsqu'il existe un dossier écrit des modifications détaillées, la question de l'attribution peut être traitée séparément après avoir élaboré une estimation des avantages liés à l'éventail complet des modifications exigées par l'évaluation environnementale (voir l'exemple de l'étude de cas des hydrocarbures extracôtiers).

RÉSULTATS DE L'ANALYSE PROSPECTIVE DES AVANTAGES

Pour procéder à l'étude de cas, on a adopté une approche de détermination des avantages et des coûts de chaque évaluation environnementale en vertu de la Loi. Nos principaux outils de surveillance des effets de l'application de la Loi sur l'industrie ont été le Test de l'impact sur les entreprises (TIE) et le Protocole de comptabilité analytique de l'impact sur les entreprises (PCAIE). Le calcul des avantages différentiels estimatifs attribuables à la Loi est fondé sur l'analyse prospective des avantages (APA). Cette dernière donne une valeur directe (i) aux risques gérés par des mesures d'atténuation ou (ii) aux éléments de l'écosystème qui sont préservés. Elle renferme certaines étapes des approches traditionnelles de l'évaluation des avantages, mais aucune de leurs techniques de quantification. La méthodologie combine plutôt les renseignements de l'étude de cas à ceux des documents sur les avantages au chapitre de l'environnement, de la santé et de la société, ce qui donne une perspective plus juste de l'ampleur des avantages qui peuvent être attribués à la Loi, c'est-à-dire si leur ampleur est minime, proportionnelle ou importante par rapport à son prix de revient. Les avantages ont été triés afin de déterminer ceux qui pouvaient être quantifiés. Aux fins de ce tri, il a fallu déterminer si :

- l'ÉE a produit des avantages différentiels vraisemblablement reliés à d'autres ÉE menées en vertu de la Loi (les avantages sont-ils représentatifs?)
- l'avantage était-il important?
- y avait-il suffisamment de données pour quantifier ou monétiser l'avantage?

Certains avantages de société résultant de l'application de la Loi peuvent être relativement immatériels et donc exclus sans pour autant affecter négativement l'analyse. D'autres peuvent revêtir de l'importance mais il est impossible de les inclure dans le processus de quantification à cause du manque de données ou de techniques fiables de quantification. Dans ces cas, les avantages au chapitre de la société sont définis et caractérisés par le PSP, mais ils ne sont pas quantifiés. Le tri des études de cas permet donc de déterminer les avantages de société définis qui répondent aux critères de quantification.

On a tiré des conclusions à partir de la totalité des études de cas, fondées sur des scénarios axés sur les avantages au moyen de l'APA, compte tenu des avantages potentiels ayant trait au processus.

Nous avons conclu en premier lieu que les avantages différentiels connexes étaient généralement proportionnels aux coûts de revient de l'évaluation environnementale. Cette conclusion s'appuie sur les scénarios suivants (voir le détail dans les études du cas concernant les hypothèses spécifiques et les valeurs économiques dont nous nous sommes servi) :

- Hydrocarbures extracôtiers – prévention des déversements à l'avenir et blessures évitées dans les activités de pêche dans les Grands Bancs.
- Terrain de golf – avantages que constitue la diminution de l'exposition au mercure et réduction des frais d'élimination de déchets dangereux.
- Désaffectation d'un site – protection des ressources en eaux souterraines utilisées par la population locale.

Nous avons conclu en deuxième lieu que les avantages observés ayant trait au processus étaient potentiellement aussi importants que les avantages du projet reliés aux résultats négatifs évités. Voici quelques exemples des catégories d'avantages reliés au processus que nous avons observés dans nos études de cas :

Plus grandes participation et tranquillité d'esprit de la collectivité. Les évaluations faites dans le cadre de la Loi donnent le moyen de cerner, d'exprimer et d'incorporer les préoccupations de la collectivité dans les étapes de planification d'un projet. Même si ces avantages sont difficiles à quantifier, ils peuvent vraisemblablement être comparables aux frais rattachés à l'occasion de participation offerte à la collectivité.

Accroissement des connaissances du public. Les évaluations faites dans le cadre de la Loi exigent souvent des enquêtes contextuelles ainsi qu'une surveillance permanente ou un suivi. Cette information peut procurer une meilleure compréhension des systèmes naturels car elle définit les conditions qui existent à un moment donné puis elle fournit l'observation et les changements enregistrés dans le temps. En conséquence, cette information peut entraîner des décisions d'utilisation, d'attribution et de protection des ressources plus judicieuses à l'avenir.

Échange de renseignements. Dans certains cas, les évaluations faites dans le cadre de la Loi ont exigé d'apporter des modifications au projet qui ont entraîné la mise en place d'un nouveau projet ou d'un projet amélioré, ou l'adoption de meilleures mesures d'atténuation (voir l'étude de cas du terrain de golf). Les évaluations en vertu de la Loi ont également permis de détecter les sujets de préoccupation au moyen de techniques d'examen préalable. La publication de cette information profitera indubitablement aux futurs promoteurs de projets.

Cohérence des évaluations environnementales. Les évaluations faites dans le cadre de la Loi ont une telle portée qu'elles peuvent créer des normes minimales d'acceptabilité d'un projet en définissant les problèmes d'un projet analogue qu'il faut régler et en établissant une mise en œuvre et des mesures d'atténuation acceptables. Ces normes minimales d'admissibilité d'un projet accroissent la certitude des promoteurs quant à leurs

obligations financières probables et informent le public des éléments que comporteront des projets de même nature.

On trouvera un bon exemple de l'envergure possible des avantages liés au processus dans l'étude de cas des hydrocarbures extracôtiers où les promoteurs du projet ont pu incorporer les résultats d'études de base menées dans le cadre de l'évaluation environnementale du projet Hibernia. Ce partage du bagage de connaissances a aidé les promoteurs à éviter des coûts de quelque 10 millions de dollars d'études de base supplémentaires, puisqu'elles existaient déjà. Ces coûts évités se situent bien dans la fourchette des avantages estimatifs, puisqu'ils permettent d'éviter à l'avenir des déversements de pétrole risquant d'affecter négativement les ressources halieutiques des Grands Bancs.

On trouvera d'autres exemples d'avantages reliés au processus dans l'étude de cas de désaffectation de sites, où les normes minimales d'acceptabilité visant les conditions de base à définir pour la désaffectation d'un site risquant d'être contaminé sont clairement définies, et dans l'étude de cas du terrain de golf, pour lequel la méthode de mise en œuvre pourra servir à d'autres sites. Dans l'exemple du terrain de golf, ces avantages liés au processus sont manifestement la source principale des avantages puisque aucun avantage lié directement au projet ne pouvait être précisé en détail.

Ces conclusions constituent un appui ferme de la Loi, si l'on tient compte particulièrement du fait qu'une source importante des avantages possibles (l'effet de la Loi sur le genre et la portée des projets proposés) se situe en dehors des limites du cadre de l'étude de cas.

Terrain de golf

CONTEXTE

En 1997, le terrain de golf exploité par le promoteur a fait l'objet de grands travaux de rénovation et de remise en état de 18 trous sur l'ensemble du parcours de golf de 27 trous. En vertu du règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées de la *Loi canadienne sur l'évaluation* environnementale et en vertu des dispositions sur les parcs nationaux, il a fallu effectuer une évaluation environnementale du projet.

RISQUES POUR LES RESSOURCES ET LES SERVICES

L'évaluation menée en vertu de la Loi s'est concentrée sur les risques possibles pour la santé des êtres humains et des animaux liés aux fortes concentrations de mercure élémentaire dans le sol des verts du terrain de golf. Ces fortes concentrations sont dues à l'utilisation depuis les années 30 jusque dans les années 70 d'un fongicide pour lutter contre la moisissure des neiges. Au début des années 70, les promoteurs ont cessé d'employer ce fongicide sur le terrain de golf. À peu près au même moment, une analyse des verts du terrain de golf a permis de documenter les concentrations de mercure élémentaire et l'endroit de la colonne de sol. On a trouvé des concentrations fortes de mercure élémentaire dans le sol de 17 des 27 verts du terrain de golf.

Le mercure élémentaire pose un risque pour la santé des êtres humains et des animaux, surtout par ingestion. Lorsque le mercure élémentaire est ingéré, des processus biophysiques peuvent le transformer en une substance organique plus dangereuse. Les microbes qui se trouvent dans le sol peuvent également transformer le mercure élémentaire en composés méthylés. Dans le cadre du projet de remise en état de la surface et de rénovation, on ne s'est pas inquiété de l'ingestion des sols contaminés, mais de savoir si les travaux pouvaient exposer les sols contaminés à l'air, ce qui pourrait faire volatiliser le mercure. Une fois volatilisé, le mercure qui est alors sous forme chimique organique, pourrait alors présenter un risque pour la santé des personnes et des animaux par les voies suivantes:

Inhalation - danger pour les travailleurs du projet, les golfeurs et la faune.

Bioaccumulation - danger à cause de la précipitation et de la migration dans l'eau souterraine ou dans la rivière voisine, pour les poissons, la faune piscivore et, en bout de ligne, pour les personnes consommant ces poissons et cette sauvagine.

Toutefois, le risque pour la santé n'était posé que par l'exposition des sols contaminés à l'air, ce qui permettrait au mercure de se volatiliser au cours des travaux de remise en état de la surface. On peut tirer cette conclusion d'après les résultats de l'échantillonnage des verts dans les années

70 et au début du projet de rénovation. Une comparaison des deux séries de résultats ne montrait aucun changement dans le degré de concentration de mercure, aucune migration verticale du mercure dans la colonne de sol, ni de signe de conversion du mercure élémentaire en composés méthylés. Autrement dit, les conditions de contamination par le mercure élémentaire du terrain de golf étaient essentiellement « statiques ». Les risques pour la santé reliés à la présence de mercure avant le projet étaient minimes, et il était peu probable qu'il y ait un changement dans un proche avenir tant que le sol contaminé ne serait pas exposé à l'air.

MODIFICATIONS REQUISES

Les modifications exigées au projet en vertu de la Loi sont interprétées comme des mesures de prudence destinées à minimiser encore davantage le risque potentiel que pose la contamination au mercure. Par conséquent, la modification exigée la plus importante pour le projet a été le recouvrement des verts du terrain par une épaisseur de 50 à 75 centimètres de sol supplémentaire. En outre, pour réduire le risque potentiel que le mercure soit transporté par la colonne de sol et lessivé dans les eaux souterraines et la nappe phréatique, il a été exigé en vertu de la Loi d'utiliser de moins grandes quantités d'eau pour arroser les nouveaux verts. L'examen mené en vertu de la Loi exigeait également la mise sur pied en temps opportun d'un programme de surveillance des eaux souterraines visant à déceler tout changement du degré de contamination par le mercure, notamment une migration dans la colonne de sol ou la conversion du mercure élémentaire en composés méthylés.

Selon l'examen, il a fallu apporter des modifications destinées à atténuer les effets des activités passées sur le terrain de golf. Par exemple, l'examen a permis d'exiger que des débris de récents projets servent à remplir les zones d'emprunt et ballastières qui restaient des travaux de modifications antérieures afin de restaurer la topographie naturelle initiale. Le processus d'évaluation a permis de répondre aux préoccupations visant les effets des travaux sur la faune, en exigeant que ces travaux soient échelonnés. De plus, la commission d'examen a recommandé, sans l'exiger, que la route bordant le terrain et menant à une usine voisine de traitement des déchets soit fermée à la circulation non essentielle après la saison de golf, pendant les mois d'hiver, afin de faciliter la migration de la faune, et notamment des élans. Cette recommandation a été adoptée après la saison de golf de 1998.

COÛTS LIÉS À L'APPLICATION DE LA LOI

On estime que le promoteur du projet a dû épouser des frais différentiels de l'ordre de 35 000 dollars qui pourraient être attribués à l'évaluation environnementale et aux modifications du projet en vertu de la Loi. Les travaux de recouvrement des verts puis de surfacage par étapes

n'auraient eu qu'un impact financier minime (moins de 25 000 dollars), surtout parce qu'on a permis que le sol contaminé reste sur place et qu'il soit recouvert de terre propre provenant d'un autre projet. Les coûts restants visent des dépenses d'analyses des sols, de l'eau et de l'écosystème aux fins de l'évaluation environnementale.

AVANTAGES LIÉS À L'APPLICATION DE LA LOI

Les modifications apportées au projet en vertu de la Loi génèrent des avantages possibles au chapitre de l'environnement et de l'amélioration sociale, selon les descriptions contenues dans la méthodologie de l'analyse prospective des avantages. Ces avantages se rapportent principalement à la possibilité future de réduire l'exposition au mercure en recouvrant les verts et en réduisant l'irrigation. On tire également des avantages du programme de surveillance des eaux, destiné à détecter rapidement toute transformation ou lixiviation du mercure. L'échelonnement des travaux, le remplissage des ballastières et la recommandation de réduire le flot de circulation sur la route bordant le terrain de golf créent également des avantages dans cette catégorie.

Qui plus est, l'examen a généré des avantages liés au processus, selon les définitions de la méthodologie de l'analyse prospective des avantages, car le promoteur a communiqué avec d'autres exploitants de terrains de golf à qui il a fait part de l'approche visant à recouvrir le sol pour lutter contre la contamination au mercure. Bien entendu, les circonstances varient d'un terrain de golf à l'autre, mais l'élaboration et le partage de cette information ne peut que profiter aux promoteurs de projets situés sur des terrains de golf canadiens contaminés de façon analogue.

QUANTIFICATION ET MONÉTISATION : LES AVANTAGES VALENT-IL LES COÛTS ?

La méthodologie de l'analyse prospective des avantages se fonde sur la création de scénarios plausibles relatifs aux avantages d'après l'information disponible dans les études de cas afin d'élaborer des estimations quantitatives des avantages connexes. Ces avantages peuvent alors être monétisés s'il existe de la documentation économique d'appui. La description de la nature et de l'envergure des effets négatifs possibles constitue une étape critique de ce processus, pour réduire ou éviter à l'avenir de tels effets négatifs.

Il existe une documentation importante sur la définition de la valeur de tout un éventail de résultats sur la santé, mais le changement pour la santé humaine lié à la couverture des verts par de la terre propre n'est pas précisé ; il semble d'ailleurs être minime ou nul, étant donné le faible risque initial sur posait le mercure élémentaire avant la mise en œuvre du projet. Par conséquent, il est impossible d'élaborer à l'heure actuelle un scénario plausible des avantages fondé sur les changements du risque d'effets sur la santé reliés au mercure.

Si l'on réduit le nombre de possibilités d'exposition au mercure, on pourrait les évaluer à l'aide d'estimations des dommages causés par livre de mercure émise par les centrales alimentées au charbon ou au pétrole et par les usines municipales de traitement des déchets solides. Ces estimations reflètent les dépenses médicales supposées et la valeur de la productivité perdue durant le traitement. Les estimations, qui constituent également une mesure des avantages du contrôle des émissions d'une livre de mercure, ont été présentées au niveau le plus bas, au niveau moyen et au niveau élevé. Pour les trois genres de centrales, les estimations au point le plus bas et au niveau moyen étaient de 0 dollar. Les estimations du niveau élevé étaient de 60 \$ pour la centrale alimentée au charbon pour atteindre 1 190 \$ pour l'usine municipale de traitement des déchets solides (en dollars canadiens de 1998). Ces valeurs indiquent que même si l'on réussissait à réduire les expositions, on peut supposer qu'elles auraient une valeur proche de 0 \$.

Si l'on suppose toutefois un risque négatif pour la population, il semble probable qu'on peut attribuer une valeur positive aux mesures de prudence préconisées par l'évaluation environnementale. Cela est appuyé par des recherches économiques démontrant que la population est prête à payer pour éviter l'exposition au mercure. La version préliminaire d'un prochain rapport montre que les habitants du Minnesota seraient prêts à payer environ 140 \$ par ménage et par année (en \$ US de 1998) pour réduire de 50 p. 100 le total du dépôt annuel de mercure provenant de sources dans le midwest américain. Même si cet exemple vise la réduction d'un risque plus important et plus répandu, il prouve que la population est prête à payer pour éviter ou réduire les risques d'exposition au mercure. On trouve à l'appui de cette hypothèse de nombreuses études dans lesquelles les répondants ont indiqué qu'ils étaient prêts à payer pour réduire des risques incertains, comme celui-ci. Par exemple, la base de données de référence sur l'inventaire des valeurs environnementales nomme 19 études qui renferment l'expression «réduction du risque». Un examen de ces études a révélé que la valeur de la réduction du risque dépend fortement de l'ampleur du celui-ci et des caractéristiques des résultats qui en découlent. Aucune de ces études ne s'appliquait, toutefois, au cas qui nous occupe, surtout en ce qui a trait au risque non précisé et apparemment minime. Nous n'avons donc pas essayé de quantifier la réduction de l'incertitude, mais il est manifeste que les mesures de prudence constituent une valeur réelle.

Il existe aussi une quantité considérable de document sur l'évaluation de la préservation de la faune, mais les effets de la fermeture possible de la route ne sont pas suffisamment détaillés pour attribuer des valeurs (dans quelle mesure la fermeture de la route va-t-elle améliorer la visibilité de la faune dans d'autres zones). Mais il semble probable que certaines personnes apprécient les mesures destinées à restaurer l'état naturel des lieux, que ce soit la topographie du terrain de golf ou pour faciliter la migration des espèces indigènes pendant l'hiver. Ces valeurs peuvent en fait être accentuées car elles se produisent dans les parcs nationaux.

Outre ces avantages du projet, l'examen a entraîné des avantages liés au processus. Ces derniers sont liés à la solution de la couverture du sol, solution requise par l'évaluation environnementale. Cette connaissance peut représenter des avantages importants en matière de coûts évités pour élaborer des solutions de rechange pour d'autres promoteurs de projets dans des situations analogues. Même quelques milliers de dollars économisés pour d'autres terrains de golf ou pour éliminer les risques d'exposition au mercure dans un site où le mercure peut être plus mobile

représenteraient des avantages importants liés au processus par rapport aux coûts connexes. Là encore, il est impossible de monétiser ces avantages de manière plus précise avant de savoir si d'autres terrains de golf présentent des risques importants, s'ils vont prendre des mesures, économiser de l'argent et réduire les risques d'après les renseignements figurant dans la présente étude de cas.

Malgré les problèmes rencontrés pour quantifier et monétiser les avantages connexes, il est plausible qu'on puisse comparer ces avantages aux coûts connexes du projet de terrain de golf. Cela est particulièrement vrai à la lumière du faible niveau de frais connexes et du fait que les avantages connexes seront réalisés sur de nombreuses années.

Une autre solution pour aborder la question des avantages connexes possibles est d'examiner les coûts potentiels qui ont été évités grâce à la mise au point de l'option de couverture du sol contaminé des verts par une épaisse couche de terre propre. Une autre option concernant la contamination au mercure au cours de l'examen du projet était l'enlèvement du sol contaminé et son expédition aux fins d'élimination à une installation convenable de traitement des déchets dangereux.

Le volume de sol contaminé sur le parcours des 18 trous représente quelque 2 500 mètres cubes à éliminer, soit environ 4 750 tonnes métriques¹⁹. Le personnel du projet a identifié l'installation albertaine *Alberta Special Waste Treatment Facility*, exploitée par Bovar Co. dans les collines Swan Hills, en Alberta, comme la plus efficace pour recevoir les sols contaminés. Dans ses discussions avec la société Bovar Co., son représentant a indiqué qu'il en coûterait entre 750 \$ et 950 \$ du mètre cube pour éliminer le sol contenant du mercure élémentaire à des niveaux de concentration de 2 ppm à 10 ppm. À ces prix, le coût total d'élimination du sol contaminé aurait été de 3,6 à 4,5 millions de dollars, ou à peu près deux fois plus que les coûts connexes. De plus, on peut considérer le prix comme étant à la limite inférieure du total des frais d'enlèvement car il ne représente que le prix de l'élimination sans tenir compte des frais de main-d'œuvre et d'équipement qui auraient été reliés à l'enlèvement et au transport du sol jusqu'à l'installation.

Dans cette approche, les avantages reliés aux modifications du projet sont manifestement plus importants que les coûts liés au projet.

SOURCES :

Hagen, D.A., J.W. Vincent, P.G. Welle. 1998. *Draft: Economic Advantages of Reducing Mercury Deposition in Minnesota*. Produit pour la Minnesota Pollution Control Agency et la Legislative Commission on Minnesota Resources.

¹⁹ Le volume de sol enlevé est calculé en supposant qu'un vert moyen est grosso modo circulaire, a un rayon d'environ 15 mètres et qu'une couche de 20 centimètres de terre devrait être enlevée de chaque vert. Le volume total estimé du sol contaminé est de 2 545 mètres cubes. Le poids du sol est de 1,9 tonnes métrique/mètre cube, soit un total de 4 836 tonnes métriques.

Environnement Canada. 1999. The Environmental Valuation Reference Inventory TM (EVRITM). Mars. <http://199.212.18.90/evri/>, accès le 23 mars 1999.

<http://www.golfcanada.com/alberta/albanmnp.html>. Accès le 15 mars 1999.

Rowe, R.D., C.M. Lang, L.G. Chestnut, D. Latimer, D. Rae, S.M. Bernow, et D. White. 1995. *The New York Electricity Externality Study*. Dobbs Ferry, NY: Oceana Publications.

U.S. EPA. 1997. Mercury Study Report to Congress, Volume VII: Characterization of Human Health Risks from Mercury Exposure in the United States. Préparé par l'Office of Air Quality Planning and Standards et l'Office of Research and Development. Washington, DC. EPA – 452/R-97-009.

Désaffectation de sites

CONTEXTE

Deux sites sont en cours de désaffectation. Après la désaffectation, les sites seront remis à une société d'État. Le processus a été déclenché par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, qui stipule la nécessité d'évaluation environnementale des activités proposées reliées à la désaffectation.

RISQUES POUR LES RESSOURCES ET LES SERVICES

L'évaluation a porté sur le contenu inconnu d'un ancien site d'enfouissement des déchets qui a été actif entre les années 1960 et 1986; il a été alors recouvert pour être utilisé à d'autres fins (espace d'entreposage de camions et d'équipement lourd). Le contenu connu du site d'enfouissement comprenait des résidus de construction et des déchets courants. Toutefois, on a dit que le site avait été peut-être utilisé pour des déchets radioactifs (tubes de radios, cadrans, montres). De plus, la présence d'un centre médical régional tout proche laisse à penser qu'on aurait pu se servir de la décharge pour y jeter les déchets médicaux.

On s'inquiétait de ce que pouvait contenir la décharge parce que son contenu pouvait s'infiltrer dans la nappe phréatique et contaminer l'aquifère qui fournissait plus de 800 000 mètres cubes d'eau par an à 50 000 habitants. Dans le pire des scénarios, la contamination de l'aquifère par lixiviation forcerait l'abandon de l'utilisation de cette eau et son remplacement par l'aménagement des ressources en eau de surface. On pensait même aux risques possibles pour la santé dus à la consommation d'eau souterraine contaminée.

MODIFICATIONS DU PROJET REQUISES EN VERTU DE LA LOI

L'évaluation stipulait la tenue d'un examen indépendant de l'enquête environnementale sur le site et une évaluation des risques de l'ancien site d'enfouissement aux fins de sa désaffectation. De l'avis de l'expert-conseil qui a effectué cet examen, malgré la conclusion initiale selon laquelle la décharge était « propre », si l'on ne trouvait pas de signes de contamination sur les lieux échantillonnés, cela ne voulait pas dire qu'il n'y avait pas de contamination. Cette opinion traduisait les préoccupations du consultant à l'égard de toute une série de protocoles d'échantillonnage, de problèmes méthodologiques et d'hypothèses qui avaient servi au cours de l'enquête initiale.

En conséquence, l'évaluation stipulait qu'il fallait procéder à d'autres prises d'échantillons et à des activités de surveillance de la décharge et à la modélisation des rapports entre l'aquifère et la décharge, dans le cadre du processus de désaffectation. Il fallait également installer des dispositifs de contrôle de l'érosion pour atténuer l'érosion du site par la mer.

COÛTS RELIÉS À L'APPLICATION DE LA LOI

Les coûts supplémentaires liés à l'évaluation environnementale et les modifications du projet qui en découlent, y compris la surveillance et la modélisation s'élèvent en gros à 660 000 dollars.

AVANTAGES RELIÉS À L'APPLICATION DE LA LOI

Les avantages potentiels des modifications apportées à la désaffectation du site devraient entrer dans la catégorie des améliorations environnementales et sociales établies dans la méthodologie de l'analyse prospective des avantages (APA). La plupart de ces avantages découleraient d'une réduction du risque de perdre l'utilisation de l'aquifère située sous le site d'enfouissement. Selon la documentation disponible, il est impossible de quantifier avec précision la mesure dans laquelle des échantillonnages et une surveillance supplémentaires réduiraient soit la contamination possible soit les effets de celle-ci. Après avoir discuté avec le consultant, nous avons conclu que les estimations quantitatives de la réduction des risques potentiels ne pourraient pas être élaborées tant que nous n'aurions pas une image plus complète du contenu de la décharge.

L'évaluation a généré d'autres avantages au chapitre de l'amélioration environnementale et sociale en élargissant les connaissances de l'écosystème et de l'hydrologie de la région. Cette connaissance accrue du public a été développée grâce à d'autres études effectuées à l'appui de l'évaluation environnementale. Le programme de modélisation de l'aquifère, d'échantillonnage et de surveillance permettra d'acquérir une meilleure connaissance de l'hydrologie de la région.

En outre, l'application de la loi devrait générer des avantages liés au processus, car les gestionnaires du projet se servent de la désaffectation du site comme un exemple pour déterminer les problèmes à régler et comme un indicateur du niveau de détail à fournir dans un plan de travail original de projets analogues. Ces avantages seraient réalisés en tant que dépenses évitées au chapitre des essais et de la surveillance de suivi à cause des conclusions scientifiques non justifiées de l'évaluation initiale.

QUANTIFICATION ET MONÉTISATION : LES AVANTAGES VALENT-ILS LES COÛTS ENGAGÉS

Un bon nombre d'études ont estimé la volonté de payer des ménages (VPM) pour l'amélioration de la qualité de l'eau souterraine à l'aide de techniques dont les résultats peuvent être utilisés dans une analyse de transfert des avantages en vue de calculer la valeur potentielle de la réduction du risque à l'égard de l'aquifère. On trouvera au tableau 1 un résumé des estimations de la VPM tirées d'études fondées sur la méthodes des « enchères » dont on peut se servir dans une analyse de transfert des avantages pour évaluer la valeur du risque réduit pour l'aquifère.

Tableau 1 Estimation des coûts de l'eau souterraine au moyen de la méthodes des « enchères »					
Auteur, année	Lieu de l'étude	Scénario concernant les contaminants et l'évaluation	Réduction du risque évaluée	Moyenne annuelle de la volonté de payer des ménages (VPM) (SUS par an)	Moyenne annuelle de la volonté de payer des ménages (VPM) (SCAD de 1998 ^a)
Rowe et al., 1985	Floride	Sources non précisées, perte de l'approvisionnement en eau	Risque de 5 % réduit à zéro	46 \$ (1985)	83 \$
Edwards, 1988 ^b	Massachusetts	Nitrates, risque de contamination	Risque de 25% réduit à zéro	164 \$ (1988)	263 \$
McClelland, 1992	États-Unis (étude nationale)	Lixiviation du site d'enfouissement, perte de l'approvisionnement en eau	Risque de 40% réduit à zéro	86 \$ (1991)	150 \$

Clemons et al., 1995 ^c	Virginie Occidentale	Nitrates, programme de protection à la tête de puits	Risque variable de contamination aux nitrates (10% à 90%) réduit à zéro	21 \$ (1994)	27 \$
<p>^a Les valeurs canadiennes équivalentes ont été calculées à l'aide de l'indice paritaire du pouvoir d'achat pour l'année de l'estimation pour les convertir d'abord en devises canadiennes puis les augmenter à l'équivalent de 1998 à l'aide de l'indice des prix à la consommation.</p> <p>^b La valeur de la VPM aux fins de la présente étude est la moyenne annuelle calculée à partir de la valeur totale escomptée sur trente ans. Ainsi, la somme de 164 \$ par ménage devrait être considérée comme la limite inférieure de la fourchette.</p> <p>^c On suppose qu'il s'agit de la valeur moyenne de la VPM pour toutes les réductions de risques, car les estimations ventilées par niveau de réduction des risques ne sont pas présentées ici.</p>					

Les études fondées sur la méthode des « enchères » ont élaboré des estimations du prix des options pour le maximum qu'un ménage est prêt à payer pour réduire le risque actuel à zéro afin de pouvoir se servir de l'eau potable. Les valeurs de la méthode des « enchères » figurant au tableau 1 vont de 27 \$ (Clemons et al., 1995) à 263 \$ (Edwards, 1988). Cette fourchette traduit en partie l'influence de facteurs propres au site et au scénario tels que la nature du polluant, la connaissance ou la perception du consommateur à l'égard de la pollution, et la probabilité du succès des mesures correctrices.

L'une des études du tableau 1 convient peut-être le mieux à l'évaluation de la réduction des risques potentiels dans la présente étude de cas à cause du faible niveau de risque présenté aux répondants. On estime que la VPM de Miami, en Floride, s'établit à 83 \$ (en dollars canadiens de 1998) pour éviter d'avoir à se servir d'eau embouteillée ou d'autres sources à cause de la contamination de l'eau souterraine due à la lixiviation de sites d'enfouissement et d'autres causes (pesticides, engrais, déchets de fosses septiques, etc.).

Bien entendu, l'application de valeurs tirées d'une étude à une situation différente est empreinte d'incertitude. Les risques de base et les réductions des risques évaluées dans les études fondées sur la méthode des « enchères » présentés ci-dessus peuvent être bien plus importants que ceux qui pourraient se produire au site. Ces facteurs indiquent que les valeurs de la volonté de payer des ménages figurant au tableau 1 peuvent exagérer les avantages potentiels des ménages en rapport avec le site. Par ailleurs, la présence possible de contaminants dans ce site d'enfouissement (déchets radioactifs et médicaux) pourrait accroître la perception du risque associé à la décharge, et augmenter par ricochet la volonté de payer des ménages pour éviter la contamination.

Quoi qu'il en soit, il n'est pas difficile de constater que les avantages potentiels des changements requis pourraient grandement dépasser les coûts. L'aquifère dessert environ 50 000 personnes, ou en gros 19 000 ménages (en supposant que chaque ménage compte en moyenne 2,6 personnes). Si ces ménages évaluent la protection de l'eau souterraine au taux le plus bas présenté ci-dessus (27 \$ par ménage par an), les avantages annuels de la protection ajoutée sont alors de 513 000 \$.

Cela signifie que les avantages potentiels dépasseraient les coûts en moins de deux ans, et qu'ils seraient réalisés sur un bon nombre d'années. Si les ménages évaluent la valeur nette actuelle de la réduction des risques potentiels à 35 \$ (équivalant à une valeur annuelle pour un ménage de 1,75 dollars sur 30 ans avec un escompte de 3 %), les avantages potentiels seraient proportionnels au coût déterminé de l'évaluation.

Une autre méthode d'évaluation des avantages possibles connexes est d'examiner les coûts reliés à l'aménagement d'une source d'eau pour remplacer l'aquifère en fonction des coûts différentiels que la Loi a imposés pour le processus de désaffectation. On a estimé à 19 millions de dollars le coût de l'aménagement de l'infrastructure uniquement (construction et installation) pour l'approvisionnement en eau de surface en remplacement de l'aquifère. En outre, même en l'absence d'estimation détaillée des coûts, le district devrait s'attendre à des frais d'exploitation annuels supérieurs pour un système d'alimentation en eau de surface, surtout à cause des coûts élevés de traitement de l'eau. D'autres frais qui ne figurent pas dans ce scénario comprennent les coûts de fourniture d'eau durant la période d'indisponibilité de l'aquifère alors que le système d'approvisionnement en eau de surface n'est pas encore installé, ainsi que les frais liés aux effets sur la santé des risques réalisés entre le moment où il y a eu contamination et la détection de celle-ci.

Si l'on se fie à l'estimation de 19 millions de dollars comme limite inférieure de la fourchette des coûts reliés à la perte de l'aquifère, les avantages attendus seraient comparables aux coûts liés à la réduction de 3,6 % du risque de perdre l'aquifère grâce à une surveillance et à un échantillonnage accrus. Étant donné la nature incertaine des risques que pose le site d'enfouissement, il est difficile de tirer des conclusions sur la comparabilité des coûts différentiels et des avantages pouvant être attribués à la Loi dans la présente étude de cas. Toutefois, les coûts présentés constituant manifestement la limite inférieure de la fourchette des coûts, les avantages connexes pourraient être comparables aux coûts différentiels.

SOURCES :

Capt. Matt Braid; (613) 995-8853.

Andrew Henry, Travaux publics de Chilliwack, Dépt. du génie; (604) 793-2907.

Scott King, King Groundwater Science, Inc.; (509) 334-7383

Abdalla, C.W. 1990. Measuring economic losses from ground water contamination: An investigation of household avoidance costs. *Water Resources Bulletin* 26(3): 451-463.

Abdalla, C.S., B.A. Roach, and D.J. Epp. 1992. Valuing environmental quality changes using averting expenditures: An application to ground water contamination. *Land Economics* 68(2):163-169.

Clemons, R., A.R. Collins, and K. Green. 1995. Contingent Valuation of Protecting Groundwater Quality by a Wellhead Protection Program. Paper presented at the American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Indianapolis, Indiana.

Collins, A.R. and S. Steinback. 1993. Rural household response to water contamination in West Virginia. *Water Resources Bulletin* 29(2): 199-209.

Doyle, J.K. 1991. Valuing the Advantages of Ground Water Cleanup. Interim report, Office of Policy, Planning, and Evaluation, U.S. EPA. Cooperative Agreement No. CR-815183.

Edwards, S.F. 1988. Option prices for groundwater protection. *Journal of Environmental Economics and Management*. 15: 4y5-487.

Jordan, J.L. et A.H. Elnagheeb. 1993. Willingness to pay for improvements in drinking water quality. *Water Resources Research* 29: 237-245.

McClelland, G.H., W.D. Schulze, J.K. Lazo, D.M. Waldman, J.K. Doyle, S.R. Elliott, et J.R. Irwin. 1992. Methods for Measuring Non-Use Values: A Contingent Valuation Study of Groundwater Cleanup. Boulder: University of Colorado.

National Research Council. 1997. Valuing Ground Water: Economic Concepts and Approaches. Washington, D.C.

Poe, G.L., et R.C. Bishop. 1992. Measuring the Advantages of groundwater protection from agricultural contamination: Results from a two-stage contingent valuation study. Staff Paper No. 341. Madison: Department of Agricultural Economics, University of Madison-Wisconsin.

Powell, J.R. 1991. The Value of Ground Water Protection: Measurement of Willingness-to-Pay Information and Its Utilization by Local Government Decisionmakers. Dissertation de doctorat, Université Cornell.

Powell, J.R. et D.J. Allee. Undated. The Estimation of Groundwater Protection Advantages and Their Utilization by Local Government decision Makers. Final Report of a projet conducted September 1988 – September 1990. United States Geological Survey, Department of the Interior. Award Number 14-08-0001-G1649.

Rowe, R.D., R.A. Dutton, et L.G. Chestnut. 1985. The Value of Groundwater Protection: Miami Case Study Survey Design and Pretest. Report prepared for Office of Policy Analysis, U.S. Environmental Protection Agency, Washington, DC.

Schultz, S.D., et A.E. Luloff. 1990. The threat of nonresponse bias to survey research. *Journal of the Community Development Society*. 21(2) 104-115.

Sun, H. J., C. Bergstrom, et J.H. Dorfman. 1992. Estimating the Advantages of groundwater contamination control. *Southern Journal of Agricultural Economics*. 24(2): 63-71.

ÉCHANTILLONNAGE DES AVANTAGES CONNEXES REPRÉSENTATIFS QUI NE PEUVENT PAR ÊTRE QUANTIFIÉS OU MONÉTISÉS D'APRÈS LES ÉTUDES DISPONIBLES

Comme on l'a vu dans le rapport sur la méthodologie, pour procéder à l'analyse prospective des avantages (APA) il faut élaborer un scénario plausible de ces derniers pour quantifier les effets connexes d'un projet. La monétisation des avantages quantifiés signifie que le scénario doit spécifier les résultats dont les valeurs figurent dans des documents de nature économique. Lorsque tous ces renseignements sont disponibles ou qu'ils peuvent être élaborés, comme dans le cas des hydrocarbures extracôtiers et de la désaffectation de sites, la méthodologie de l'APA peut commencer à produire des estimations des avantages monétisés apportés par les modifications définies du projet.

Il est cependant impossible, dans un certain nombre d'études de cas, de faire des estimations des avantages monétisés. Cela se produit en présence d'une combinaison des facteurs suivants :

- L'examen n'a entraîné aucune modification déterminable du projet.
- Absence de renseignements essentiels sur les effets (soit la durée, la portée spatiale, les facteurs de risque, les populations touchées) ou les valeurs des résultats précisés dans le scénario des avantages (voir l'étude de cas du terrain de golf).

Lorsqu'un examen ne donne lieu à aucune modification d'un projet proposé, il est inutile de faire une analyse prospective des avantages parce qu'il n'y a aucun changement supplémentaire dans le projet à évaluer. Même si les avantages directs du projet dans ces conditions étaient nuls, on peut supposer que les frais connexes sont très peu élevés. Dans ces cas, il est encore possible que les avantages connexes soient proportionnels aux coûts de l'évaluation, selon l'envergure des avantages liés au processus.

Les sections suivantes sont tirées des études de cas examinées dans la phase II du projet afin d'illustrer comment peuvent être réalisés les avantages, même si on ne peut pas les monétiser à cause du manque de renseignements économiques essentiels sur les effets ou la valeur des résultats.

Coupe d'arbres

MESURES D'ATTÉNUATION ET AVANTAGES ÉCONOMIQUES LOCAUX RELIÉS À L'APPLICATION DE LA LOI

Le projet de coupe d'arbres démontre comment les examens menés en vertu de la LCEE peuvent entraîner des avantages en exigeant que les promoteurs de projets prennent des mesures d'atténuation et tiennent compte des effets économiques des projets proposés. En 1996, on s'est rendu compte qu'un grand nombre d'arbres qui poussaient dans les couloirs de vols du site

enfreignaient les restrictions imposées pour leur hauteur dans les Règlements sur les zones d'aéroports. Ces arbres se trouvaient sur des terres appartenant à l'aéroport et à l'Office de protection de la nature, ainsi que sur des terres louées au terrain de golf local. Légalement, ces arbres devaient être taillés ou enlevés. L'enlèvement des arbres représentait une préoccupation locale, parce que le terrain de golf était de qualité professionnelle et qu'il avait accueilli des tournois majeurs au cours des cinq années précédentes. Si les arbres enlevés n'étaient pas remplacés, le terrain de golf ne pourrait plus respecter les normes professionnelles et le tournoi de l'Association canadienne des golfeurs professionnels (CPGA) ne pourrait plus avoir lieu.

Les conclusions de l'examen ont stipulé que les promoteurs du projet devaient replanter des arbres indigènes du Canada de moindre hauteur dans les zones coupées et entreprendre des activités d'aménagement du paysage liées à l'enlèvement des arbres sur le terrain de golf pour que celui-ci conserve sa qualité professionnelle. Ces exigences ont été présentées comme des mesures d'atténuation des effets de la taille et de l'enlèvement des arbres. Ces mesures d'atténuation, qui répondaient aux préoccupations locales d'ordre économique visant la perte possible de futurs événements sportifs, ne pouvaient pas s'appliquer en vertu du Règlement sur les zones d'aéroports.

À l'aide de l'APA, la quantification et la monétisation des avantages potentiels du remplacement des arbres auraient nécessité les renseignements suivants :

- Une description de la façon dont le remplacement des arbres améliorerait ou pouvait améliorer l'habitat de la faune locale, y compris les espèces qui pourraient en bénéficier, et comment.
- La probabilité de tout événement majeur que le club de golf prévoyait d'accueillir à l'avenir avant le début du projet, et une estimation des retombées économiques locales qui en découleraient.

Étant donné le manque de renseignements recherchés, il a été impossible de faire des estimations des avantages monétisés en rapport avec le projet. Toutefois, même si l'aéroport fournit un exemple de la façon dont la Loi stipule des mesures d'atténuation et la prise en compte des retombées économiques qu'un projet peut avoir localement, ce qui peut générer des avantages potentiels, il est possible de faire des observations sur la nature de ces avantages dans le cadre de la présente étude de cas.

L'habitat forestier local étant très vaste, la valeur d'habitat des acres replantés dans la zone de bruit de l'aéroport pourrait constituer certains avantages limités au chapitre de la faune. On peut se demander toutefois si les efforts et les coûts que constitue l'élaboration de l'information nécessaire pour quantifier et monétiser ces avantages valent la peine à cet égard.

Si la perte du terrain de golf à titre de lieu de tenue de tournois professionnels pouvait avoir des effets économiques importants, il s'agit d'un effet minimal du point de vue national. Du point de vue national, et conformément à une loi nationale qui suppose que les tournois qui auraient du se dérouler sur ce terrain de golf peuvent avoir lieu ailleurs au Canada, les avantages potentiels à titre de pertes économiques évitées sont probablement minimes, voire nuls.

Ligne de transport d'électricité

AVANTAGES CONNEXES DU PROCESSUS RELIÉS À L'APPLICATION DE LA LOI

Le projet de construction d'une ligne de transport d'électricité dans le nord de l'Ontario démontre comment les examens menés en vertu de la Loi génèrent des avantages en encourageant les promoteurs de projets à incorporer les connaissances et l'expertise acquise par les évaluations et la mise en œuvre de projets antérieurs dans leurs propres propositions. Cette proposition vise la construction d'une nouvelle ligne de transport d'électricité d'environ 275 km de long, à poteaux simples, de 138 kilovolts. Certaines parties de cette ligne devraient être situées sur des réserves, mais d'autres à l'extérieur de celles-ci. Cette question ainsi que le financement fédéral prévu ont déclenché la tenue d'un examen. Il faut également remarquer que les gouvernements autochtones qui ont juridiction sur les terres des réserves, modèlent leurs propres exigences d'évaluation environnementale sur celles de la Loi. Par conséquent, même si l'application de la Loi n'avait pas été déclenchée, tout avantage attribuable aux modifications du projet requises par une évaluation environnementale tribale pourrait être attribué indirectement à la Loi, ou refléter un transfert de connaissances en vertu de celle-ci.

Selon les conclusions de l'examen, ce projet était bien planifié et ne demandait que des modifications mineures. Les modifications suivantes constituent des points de départ de l'élaboration de scénarios plausibles visant les avantages :

- En vue de minimiser les effets du projet sur le sol et l'eau, la commission d'examen a demandé qu'on utilise uniquement des méthodes mécaniques ou des herbicides biodégradables pour enlever et contrôler la végétation.
- Afin d'éviter la confusion chez les oiseaux migrateurs, il a été exigé que toutes les lumières des sous-stations soient installées de façon à ce que l'éclairage soit dirigé vers le bas.

De plus, la commission d'examen a exigé du promoteur qu'il entreprenne des consultations publiques (outre celles qu'il avait déjà menées). Ces consultations ont mis en relief certains sujets de préoccupation dont la plupart avaient été traités dans la proposition originale, et les autres pouvaient facilement être réglés. C'est donc par des coûts minimes supplémentaires que l'examen a permis de limiter l'emploi d'herbicides dangereux, de protéger les oiseaux migrateurs et d'accroître la confiance du public à l'égard du projet.

Les avantages propres au projet liés à ces modifications sont difficiles à quantifier avec plus de précision. L'utilisation d'herbicides biodégradables diminue le risque de contamination du sol et des eaux de surface et d'effets négatifs liés à l'exposition à des herbicides dangereux, mais en l'absence de renseignements plus détaillés sur les ressources de la région et les effets potentiels de l'herbicide envisagé, il est impossible de quantifier ou de monétiser ces avantages.

Les avantages associés à l'installation des lumières des sous-stations de façon à ce qu'elles soient dirigées uniquement vers le bas sont également difficiles à quantifier et à monétiser. Il existe une certaine documentation sur l'évaluation des oiseaux migrateurs, mais l'application de ces valeurs estimatives à un changement mineur supposé dans la population de ces oiseaux ne peut servir que d'indication de valeurs potentielles, étant donné les différences entre les données de l'étude et les populations voisines du projet, ainsi que les différences entre les scénarios visant les oiseaux blessés. Si l'on suppose qu'il n'y aura pas d'autres coûts pour installer les lumières de façon à ce qu'elles éclairent vers le bas et non vers le haut, tout avantage potentiel appuie la conclusion que les avantages connexes sont plus importants que les coûts connexes.

Il serait trompeur de dire qu'il n'existe pas d'avantages importants reliés à ce projet. En effet, la Loi a commencé à générer des avantages liés au processus par l'élaboration de la proposition initiale du projet.

Étant donné les résultats des examens antérieurs de projets analogues, le promoteur a fait appel aux services d'un expert-conseil expérimenté en matière d'examen environnementaux pour l'aider à élaborer une proposition répondant aux exigences de la Loi. Le consultant a étudié plusieurs autres sources d'approvisionnement d'énergie (y compris l'agrandissement d'un système de génératrices diesel, de petites centrales de basse chute, et l'énergie éolienne), et il a été décidé que la ligne de transport d'électricité était l'option la moins chère et la plus fiable. Une fois que l'option de la ligne a été choisie, on a envisagé cinq tracés différents. Le tracé actuel a été choisi pour ses faibles effets environnementaux potentiels. En vue d'obvier aux craintes et d'assurer la conformité aux règlements locaux, le projet comprenait de vastes consultations avec les chefs de bandes locales, les groupes communautaires, les ministères et organismes gouvernementaux fédéraux et provinciaux.

Cette prévoyance et cette planification peuvent être attribuées à l'expérience d'autres promoteurs de projets antérieurs évalués. La planification des effets environnementaux avant même que le projet soit arrivé à l'étape de l'examen a sans doute aidé les promoteurs à éviter les coûts liés à des retards inattendus et à des modifications à apporter au projet. Dans le cadre établi dans la méthodologie originale de l'APA, ces avantages entreraient manifestement dans la catégorie des avantages liés au processus. D'autres avantages ont été réalisés par le gouvernement canadien, car l'examen de ce projet a été rapide et peu onéreux. Enfin, comme il n'y a eu que des retards et des modifications minimales, ce projet servira probablement d'exemple pour les futurs promoteurs de projets, ce qui engendrera des avantages liés au processus dans l'avenir. Même si ces derniers avantages ne peuvent être quantifiés avec précision, il n'en demeure pas moins qu'ils existent et qu'ils sont importants.
